

## Voorzitter: Thurlings

Tegenwoordig zijn 65 leden, te weten: Thurlings, Eijsink, B. de Gaay Fortman, Van der Werff, Horbach, Teijssen, Van den Heuvel-de Blank, Van der Meer, Uijen, Van Dalen, Diepenhorst, Voûte, d'Ancona, Heijne Makkreel, Zoon, Kolt-hoff, Van Kuik, De Vries, Feij, Trip, De Jong, Steenkamp, van Someren-Dow-ner, Netjes, Vrouwenvelder, Vonhoff-Luijendijk, Van Tets, Von Meijefeldt, Vogt, Wiebenga, Meuleman, Kaland, Van de Rat, Fischer, Oskamp, Let-schert, Steigenga-Kouwe, W. F. de Gaay Fortman, Terwindt, Oudenhoven, Van der Jagt, Kremer, Post, Gooden, Mol, Zouten-dijk, Maris, Van Hulst, Van Veldhuizen, Van Hemert tot Dingshof, Louwes, De Cloe, Vermeer, Versloot, Van Kleef, Maaskant, De Rijk, Nagel, Baas, Tjeerdsma, Van Krimpen, Simons, Elf-ferich, Franssen en Vonk-van Kalker.

en de heer Wiegel, Vice-Minister-Presi-dent, Minister van Binnenlandse Za-ken, mevrouw Haars, Staatssecretaris van Justitie en de heren Broxk, Staats-secretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Simons, Re-geringscommissaris voor de Grond-wetsherziening.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden,

uitsluitend voor vandaag:

Eifferich en Franssen, gedurende een gedeelte van de vergadering, wegens het bijwonen van de begrafenis van het oud-lid der Kamer, de heer J. Mae-nen;

De Koster, wegens het bijwonen van een vergadering van de Raad van Eu-ropa;

voor vandaag en morgen:

Broeksz, wegens verblijf buitenslands; IJmkers;

Tummers en van der Werf-Terpstra wegens het bijwonen van een verga-dering van de West Europese Unie te Parijs.

Deze berichten worden voor kennisge-ving aangenomen.

De **Voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat heden is ingekomen een be-richt van overlijden van het oud-lid der Kamer, de heer J. Maenen. Dit bericht zal met een brief van rouwbeklag wor-den beantwoord.

## Regeling van werkzaamheden

Na overleg met het College van Senio-ren heb ik besloten om:

a. de openbare behandeling van de Raming der voor de Kamer in 1980 be-nodigde uitgaven te doen plaatsvin-den op 26 juni a.s.;

b. het voorbereidend onderzoek door het College van Senioren alsme-de de openbare behandeling van de volgende wetsontwerpen te doen hou-den op 26 juni a.s.:

Wijziging van de begroting van het Staatsdrukkerij- en Uitgeversbedrijf voor het dienstjaar 1977 (15 499);

Wijziging van de begroting van in-komsten en uitgaven van het Rijksweg-fonds voor het dienstjaar 1977 (15 503);

c. het voorbereidend onderzoek van de volgende wetsontwerpen te doen houden op 26 juni a.s.:

I. door de vaste Commissie voor Nederlands-Antilliaanse Zaken:

Wijziging van hoofdstuk IV (Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken) van de rijksbegroting voor het dienst-jaar 1977 (15 383);

Wijziging van hoofdstuk IV (Kabinet voor Nederlandse-Antilliaanse Zaken) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1978 (verzamelont-werp; eerste wijzigingsvoorstel) (15 448);

II. door de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat:

Overbrenging in beheer en onder-houd bij de provincie Overijssel van enkele rijkswateren met bijbehorende werken in Noordwest-Overijssel (15 141);

Wijziging van art. 15 van de Wet Uit-keringen Wegen (Stb. 1976, 429) (15 412);

d. het voorbereidend onderzoek door de vaste Commissie voor Finan-ciën en de openbare behandeling van de volgende wetsontwerpen te doen houden op resp. 26 juni en 3 juli a.s. (onder het voorbehoud dat de Tweede Kamer deze wetsontwerpen in de week van 18 juni 1979 zal aannemen).

Wijziging van de wet van 24 oktober 1973 (Stb. 537), houdende machtiging tot deelneming van de Staat in het EEG-mechanisme voor financiële bij-stand op middellange termijn (15 116);

Bijstand inzake de invordering van enkele EEG-heffingen (15 357);

e. de openbare behandeling van de volgende wetsontwerpen te doen plaatsvinden op 3 juli a.s.:

Instelling van een raad voor het jeugdbeleid (Wet op de raad voor het jeugdbeleid) (14 476);

Wijziging van de Provinciewet met betrekking tot de vergoedingen aan de leden van de provinciale staten en eni-ge daarmee verband houdende voor-zieningen (Wet vergoedingen statenle-den) (15 060).

Ik deel voorts aan de Kamer mee, dat de door het College van Senioren te nemen besluiten, alsmede de lijst van ingekomen stukken met de door mij gedane voorstellen voor de leden ter inzage zullen worden gelegd. De op het vorenstaande betrekking hebben-de stukken zullen in de Handelingen worden opgenomen.

Ingevolge art. 41 van het Reglement van Orde liggen ook de notulen van de vorige vergadering voor de leden ter inzage. Tenzij enig lid hiertegen vóór het einde der vergadering bezwaar maakt, zal worden aangenomen, dat de Kamer akkoord gaat met de voor-stellen en dat zij de notulen goedkeurt.

Ik heb bericht van verhindering ont-vangen tot bijwoning van de vergade-ring van de Minister-President, Minis-ter van Algemene Zaken, de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, de Minister voor Neder-

## Voorzitter

lands-Antilliaanse Zaken alsmede van de Gevolmachtigde Minister van de Nederlandse Antillen.

Aan de orde is de **stemming** over de motie van de heer Vogt c.s. betreffende het wettelijk instrumentarium voor een maatschappelijk woonruimtebeleid (gedrukt stuk Eerste Kamer, zitting 1978-1979, nr. 76d).

De **Voorzitter**: Ik geef thans gelegenheid tot het afleggen van stemverklaringen.

□

Mevrouw **d'Ancona** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! De vorige week hebben wij hier met de bewindslieden op uitvoerige wijze gediscussieerd, niet alleen over de produktie, hetgeen gebruikelijk is, maar ook over het probleem van de verdeling van woonruimte. Met name het splitsen en horizontaal verkopen van woningen – de Staatssecretaris weet dat dit belangrijke vormen heeft aangenomen – beperken de mogelijkheden van de gemeenten om die verdeling in de hand te houden. Dit is des te ernstiger omdat het hierbij vaak gaat om het omzetten van goedkopere huurwoningen in koopwoningen, waardoor de gemeentete haar greep op het woningbestand verminderd ziet.

Wij weten dat in 1974 wettelijk werd vastgelegd, dat die splitsing aan banden zou moeten worden gelegd. Die beperking geldt echter slechts voor de woningen, die vóór 1930 werden gebouwd. Daarom grijpen de gemeenten vaak naar het middel van de woonruimteverdeling, bij voorbeeld door de afgifte van woonvergunningen zodanig te hanteren dat een woning, die werd omgezet van huur- tot koopwoning, niet kan worden bezet door een eigenaar-bewoner, die niet voldoet aan de distributieregels, die golden voor de woning in de oude huur-situatie. Deze gemeentelijke regelingen vertonen echter nogal wat lacunes; de mazen in dat net zijn groot en het is onduidelijk, hoever de bevoegdheden van de gemeente om in dezen regelend op te treden, nu eigenlijk gaan.

Mijn fractie vindt dit een zo belangrijk punt, dat zij volledig kan instemmen met de intentie van de motie, die erop is gericht, de mogelijkheden van het gemeentebestuur op dit punt te vergroten.

De motie-Vogt c.s. wordt met 34 tegen 24 stemmen verworpen.

Tegen hebben gestemd de leden: Wiebenga, Meuleman, Kaland, Letschert, W. F. de Gaay Fortman, Terwindt, Oudenhoven, Van der Jagt, Gooden, Zoutendijk, Maris, Van Hulst, Van Hemert tot Dingshof, Louwes, Eijnsink, Van der Werff, Horbach, Teijssen, Van Dalen, Diepenhorst, Voûte, Heijne Makkreel, Van Kuik, De Vries, Feij, De Jong, Steenkamp, Van Someren-Downer, Netjes, Vrouwenvelder, Vonhoff-Luijendijk, Van Tets, Von Meijenfeldt en de Voorzitter.

Vóór hebben gestemd de leden: Van de Rakt, Fischer, Oskamp, Steigenga-Kouwe, Kremer, Post, Mol, Van Veldhuizen, De Cloe, Vermeer, Versloot, Van Kleef, Maaskant, De Rijk, Nagel, B. de Gaay Fortman, Van den Heuvel-de Blank, Van der Meer, Uijen, d'Ancona, Zoon, Kolthoff, Trip en Vogt.

De **Voorzitter**: Ik heet in het bijzonder welkom de Regeringscommissaris voor de grondwetsherziening, professor Simons.

Aan de orde is de behandeling van de wetsontwerpen:

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (13 872);**

**Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten (13 873).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

Mevrouw **Van der Meer** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Na een wel zeer langdurige en uitgebreide voorbereiding van enige 'Verklaringen dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet', zijn wij nu toe aan de plenaire behandeling in dit Huis. Of dit de laatste fase is van een eerste begin tot de herziening van de Grondwet, zal deze week moeten blijken.

Wat er ook over de herziening van de Grondwet geschreven of gezegd moge zijn, op één punt lopen de meningen niet uiteen. Er is in het kader van deze herziening bijzonder veel werk verricht, door Staatscommissies, op instigatie en onder leiding van verschillende Ministers van Binnenlandse Zaken, op de afdeling Grondwetszaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken, door de Regeringscommissaris prof. mr. Simons en last and perhaps not least door de beide Kamers der Staten-Generaal.

Namens mijn fractie spreek ik aan het adres van de bewindslieden mijn voldoening uit voor de uitvoerige en gedegen beantwoording van de gestelde vragen, zoals men deze onder andere terug kan vinden in het Nader voorlopig verslag van deze Kamer.

Onverkort het feit dat ik waardering heb voor het werk dat is verricht en ook de manier waarop dat is gebeurd, blijf ik zitten met de vraag 'waartoe dient deze wijziging en wat doe ik er mee?'.

Na het bestuderen van de stukken lijk ik op het eerste deel van de vraag een antwoord te hebben gevonden, namelijk de wenselijkheid te komen tot een modernisering, systematisering en waar mogelijk materiële verbetering van de Grondwet.

Met betrekking tot de wijziging van de grondrechten wordt als argument gebruikt dat deze hercodificatie van de grondrechten de gelegenheid geeft moderne inzichten omtrent versterking, beperking en werking van grondrechten tot gelding te brengen. Of er gesproken kan worden van een fundamentele herziening is een andere zaak!

In het zittingsjaar 1975-1976 is aan de hand van Kamerstuk 13 871 'Werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet', in beide Kamers gediscussieerd over de te volgen procedure. Het toen aangegeven tijdschema is niet gehaald en bij het nu te hantieren schema kan men de nodige vraagtekens plaatsen. Een plenaire behandeling in de Tweede Kamer vóór het zomerreces 1979 van blok C, zit er naar het zich laat aanzien eenvoudig niet meer in. Dat deze vertraging consequenties gaat hebben voor de behandeling in dit Huis, spreekt voor zich. Daardoor is het nu reeds kwestieus of de gehele herziening van de Grondwet, die verdeeld is over 36 wetsontwerpen, op 1 maart 1981 in eerste lezing door de Eerste Kamer zal zijn voltooid.

Zoals ik al zei, enige jaren geleden zijn er afspraken gemaakt over de te volgen procedure. Daar plukken wij naar onze mening de soms wat wrange vruchten van. De fracties van het CDA en de VVD namen destijds het standpunt in dat de Kamer de voorstellen inzake grondrechten eigenlijk niet goed kan beoordelen zonder de voorstellen betrekking hebbend op de volgende hoofdstukken te kennen.

De Regering gaf hierop als antwoord dat de grondrechten te zamen een onderdeel van de grondwettelijke materie vormen, waarbij een grote innere samenhang gepaard gaat met weinig samenhang met de overige in de Grondwet geregelde onderwerpen.

## Van der Meer

Dat antwoord mag op zich juist zijn, maar het gaat aan de gesignaleerde problematiek wél voorbij. Misschien is het goed om in dit kader de parallel die de ambtsvoorganger van de Minister-President trok met de totstandkoming en invoering van het nieuwe Burgerlijk Wetboek naar voren te halen.

Die parallel gaat mijns inziens mank. De onderlinge samenhang van de hoofdstukken van de Grondwet is nauwer dan die tussen de boeken van het Burgerlijk Wetboek. Ook bij de behandeling van het nieuw Burgerlijk Wetboek treden echter problemen op, omdat de boeken door de lange duur van de behandeling en de ontwikkelingen op maatschappelijk en economisch terrein niet meer op elkaar aansluiten. Het is te hopen dat de parallel ook op ander terrein mank gaat, namelijk de duur van de behandeling. Anders zou prof. Van Maarseveen toch nog gelijk krijgen!

Het gaat om een integrale herziening van de Grondwet. Alleen de wijziging vindt partieel, fragmentarisch plaats. Dat de verdeling van de grondwetsherziening over een groot aantal wetsontwerpen en de gespreide behandeling daarvan onmisbaar zijn voor het welslagen van de herzieningsoperatie, is maar ten dele waar, namelijk daar waar het de verdeling over een groot aantal wetsontwerpen betreft.

Een dergelijke uitsplitsing welke in de lijn ligt van hetgeen in het verleden bij grondwetsherzieningen placht te geschieden, mitigeert immers het gevaar dat in tweede lezing inacceptabele vernieuwingen andere voorstellen in hun val meesleuren, zoals de gang van zaken rond het verzamelontwerp van 1938 illustreerde. Daar staat tegenover dat kamerleden aldus minder gemakkelijk in hun stemgedrag effect kunnen geven aan door hen ervaren verbanden tussen onderdelen van het herzieningswerk, te minder wanneer de integrale herziening zich over meer parlementaire periodes voortsleept.

Deze, zich technisch voordoende, maar in wezen politieke problematiek wordt in technische zin vereenvoudigd, maar in politieke zin verscherpt door additioneel artikel IX, hetwelk onderlinge aanpassing van verschillende onderdelen mogelijk maakt. Een verdeling van wetsontwerpen van de eerste lezing over meer zittingsperiodes is een uiterst ongelukkige zaak.

De Grondwet neemt in ons staatsbestel – per definitie – een fundamentele plaats in. Zo fundamenteel, dat deze

zich niet leent voor een integrale herziening langs partiële weg en zondig tussen de bedrijven door!

Op de positie van de Eerste Kamer zal mijn collega de Heer Oskamp ingaan bij de behandeling van het wijzigingsontwerp 14 213. De Eerste Kamer is een Kamer van revisie en als wij ons niet belangrijker voordoen dan we zijn, blijft het slechts heroverwegen.

Kunnen de bewindslieden mij uiteenzetten hoe zij zich de heroverweging van de herziening van de Grondwet voorstellen, als de leden slechts over onderdelen van de herziening mogen en kunnen oordelen? Dat het antwoord op blz. 6 van de nadere memorie van antwoord aan de Eerste Kamer voor mij niet bevredigend is, zal duidelijk zijn.

De Regering probeert voor ons wat te vergulden. De problemen die zouden kunnen optreden zijn niet zo groot. Evenwel de mogelijkheid blijft bestaan dat een ontwerp bij de behandeling door de Tweede Kamer zodanig wordt gewijzigd, dat aanpassing van een eerder door de Eerste Kamer aangevaard ontwerp, nodig zal zijn. Géén nood, want hierin zal dan door de indiening van een novelle worden voorzien.

De positie van de Eerste Kamer blijft ongewijzigd, maar lang leve de novelle ofwel het verkapt recht van amendement! Het zal de bewindslieden duidelijk zijn dat dit voor mij persoonlijk méér dan een doorn in het oog is. Deze werkwijze is nauwelijks acceptabel! Mijn zienswijze hierop is overigens niet representatief voor die van de overgrote meerderheid van mijn fractie.

In het nader voorlopig verslag is door de leden van de CDA-fractie gevraagd of de Regering van mening is dat door een ontbinding van de Eerste Kamer wegens grondwetsherziening in het voorjaar 1981 de bestendige werkzaamheden en de beleidsstabiliteit van de Eerste Kamer in belangrijke mate zouden worden aangetast. Na een leuke exegese over de procedure en de consequenties van de grondwetsherziening, komt de Regering tot de conclusie dat een tussentijdse ontbinding het normale werkpatroon kan beïnvloeden. Bij deze redenering gaat de Regering er naar mijn mening vanuit dat alle 36 herzieningsvoorstellen vóór 1 maart 1981 in eerste lezing de Eerste Kamer zijn gepasseerd. Daarbij ziet ze over het hoofd dat ook het herzieningsvoorstel 14 223 deel uitmaakt van het pakket. Op de wijze van verkiezen van de Eerste Kamer – hetzij direct, hetzij indirect – wil ik thans niet voor-

uitlopen. Mocht het ontwerp worden aangenomen zoals het er nu ligt, dan betekent dit dat de Eerste Kamer in 1982 in haar geheel door Provinciale Staten gekozen zal worden.

Is het zo dat voor 1 maart 1981 een deel van de herzieningsvoorstellen in eerste lezing is afgehandeld, dan worden wij de eerstkomende jaren geconfronteerd met een reeks van periodiek aftreden, ontbinding, etcetera in 1980, 1981, 1982, 1985 en 1986.

Om de zaak niet al te ingewikkeld te maken laat ik ontbinding van de Tweede Kamer ex artikel 82 van de Grondwet buiten beschouwing.

Over de vraag of de beleidsstabiliteit van de Kamer op deze wijze in belangrijke mate zal worden aangetast, wens ik geen uitspraak te doen. Over profetische gaven beschik ik niet. Dat de continuïteit in bepaalde commissies, in casu de vaste Commissie voor Algemene Zaken en Huis der Koningin niet gewaarborgd is, is aannemelijk. En deze continuïteit is van belang voor de behandeling van de grondwetswijzigingen. Dat is ook de mening van de bewindslieden, al mag er dan volgens hen geen overheersend gewicht aan worden toegekend.

In het geldende stelsel van grondwetsherzieningen ligt besloten dat na het gereedkomen in eerste lezing zowel de kiezers van de Tweede Kamer als die van de Eerste Kamer zich door middel van een hernieuwde samenstelling van die lichamen uitspreken, aldus de memorie van antwoord.

De redenering dat aan de hiervoor weergegeven gedachte afbreuk wordt gedaan, wanneer de leden van Provinciale Staten pas ruim twee jaar later tot deze taak zouden worden geroepen, nog afgezien van de omstandigheid dat Provinciale Staten zelf inmiddels weer opnieuw zouden zijn samengesteld, kan ik niet helemaal volgen. Immers, hoe zinvol is het dan dat leden van Provinciale Staten die in 1978 gekozen zijn, zich via het kiezen van leden van de Eerste Kamer uitlaten over de ophanden zijnde grondwetswijziging?

Op de fictie dat de kiezers zich via kiesmannen en -vrouwen van Provinciale Staten bij de samenstelling van de Eerste Kamer zich uitlaten over grondwetswijzigingen, ga ik hier niet in. Ten slotte wil ik niet alle gras voor de voeten van mijn collega wegmaaien.

Over het toetsingsrecht van de rechter van formele rechten aan de Grondwet is veel geschreven en gediscussieerd. Professor mr. L. Prakke geeft in zijn dissertatie 'Toetsing in het Publiekrecht' een uitstekende weergave van

de wijze waarop het toetsingsrecht in de Verenigde Staten heeft gefunctioneerd. Niet zo goed, als wij de New-Deal-wetgeving van Roosevelt nog eens ten tonele voeren, die door uitspraken van het Hof op vitale punten is lamgelegd. Ook het na-oorlogse Hof – vooral onder Chief Justice Earl Warren – is bekend geworden door zijn uitspraken op het gebied van rassenproblematiek, indeling van kiesdistricten en vrijheid van meningsuiting. Het rechterlijk toetsingsrecht van de wet aan de Grondwet ligt – aldus Prakke – in het spanningsveld van de gelijktijdig beleden waarden van 'majority rule' en 'minority rights', van 'government by the people' en 'Limited government'.

Met G. van den Bergh (NJB 1951, blz. 420) zijn wij van mening, dat het nog steeds een staatsrechtelijk onopgelost probleem is (ik citeer) 'hoe een parallellisme tot stand kan worden gebracht tussen de rechtsovertuiging van het volk en die van de rechter, met handhaving van diens onafhankelijkheid'. Dat het juist bij de inrichting van de democratische eenheidsstaat past, dat het eindoordeel over de grondwettigheid van de vast te stellen formele wetten wordt uitgesproken door de formele wetgever zelf en niet door de onafhankelijke maar politiek niet verantwoordelijke rechter, onderstrepen wij.

Maar, mijnheer de Voorzitter, het toetsingsrecht 'ist eine alte Geschichte, doch sie bleibt immer neu'. Dat blijkt uit de in 1978 verschenen dissertatie van E. A. Alkema, 'Studies over Europese grondrechten'. Hij is van mening dat het standpunt van de Regering weinig principiële is en omdat wij dat standpunt onderschrijven zouden wij ons dat verwijt ook kunnen aantrekken. De gemaakte bezwaren – tegen het toetsingsrecht – gelden volgens Alkema, en velen vinden dat met hem, immers óók voor de wel toegestane en zelfs verplichte toetsing van zelfwerkende internationale bepalingen.

Het is naar zijn mening vooral het recht van de Europese Gemeenschappen, dat vroeg of laat Nederland zal kunnen confronteren met de innerlijke tegenstrijdigheden van zijn Grondwet. Alkema verwijst naar een uitspraak van het Hof van Justitie van de EG in 1974 in de zaak-Nold. Wordt op een traditoneel grondrecht inbreuk gemaakt door de formele wetgever, dan staat de rechter in Nederland machteloos. Wordt daarentegen eenzelfde inbreuk gemaakt door bij voorbeeld een EG-verordening, dan kan de gemeen-

schapsrechter (en met behulp van een prejudiciële beslissing ook de nationale rechter) de EG-verordening wél toetsen aan dat grondrecht.

De verhoudingen tussen wetgever en rechter binnen de Gemeenschap liggen anders dan binnen Nederland. Alkema vraagt zich af of een zodanige divergentie tussen nationale en gemeenschapsconstitutie blijvend kan zijn. Een soortgelijke vraag rijst in verband met de Conventie die een, zij het zeer rudimentaire, constitutie heeft en bovendien uitgaat van een bepaalde machtsverdeling tussen wetgever en rechter binnen de staten.

Naar zijn mening zijn de constitutionele consequenties van de Conventie bij de afwijzing van het toetsingsrecht enigszins onderschat. De auteur lijkt hier wat gas terug te nemen. De afwijzing, zo vervolgt hij, beoogt de suprematie van de parlementaire wetgever die tot uiting komt in de onschendbaarheid van de wet de bestendigen. De gedachte die aan de Conventie ten grondslag ligt is een andere. Daarin valt enerzijds de nadruk op de rechter en is anderzijds de wetgever gebonden door doelcriteria. Juist op deze punten is naar zijn mening frictie tussen Grondwet en de Conventie te verwachten. Daar komt nog bij dat het internationale toezicht op de Conventie eveneens rechterlijke toetsing met zich brengt. Dat betekent, aldus de auteur, een aantasting van de autonomie en suprematie van de wetgever.

Wij zouden graag van de Regering vernemen, hoe zij denkt over de haar verweten weinig principiële stellingname bij het toetsingsrecht en de gesignaleerde discrepantie tussen de nationale en internationale wetgeving met alle consequenties van dien.

Van Alkema merkt zelf op dat er in het verleden weinig gebruik is gemaakt van de rechterlijke bevoegdheid om internationaal recht te toetsen. Als wij zijn conclusie goed begrepen hebben, zou het gaan om niet meer dan het gladstrijken van een 'ongerijmdheid'. Het ziet er, om met Prakke te spreken, uit als detailproblematiek, als 'voer voor juristen'. Dat kan het in de toekomst inderdaad blijken te zijn, maar dat is allerminst zeker. Het hangt af van wat de rechter gaat doen en wat dat zal zijn weet niemand. Nù past de rechter marginale toetsing toe, maar wie zegt dat hij dat ook zal doen indien de Grondwet hem, door het wegnemen van een 'ongerijmdheid', met zoveel woorden opdraagt de wet aan de Grondwet te toetsen?

De Proeve zelf merkt ten aanzien van de onschendbaarheid van de wet in

het algemeen op: 'Aan deze opzet, die in ons land een juist evenwicht tussen de staatsorganen heeft bewerkstelligd, ware vast te houden' (blz. 180). Met prof. Prakke zeg ik daarop voorlopig: 'amen', óók met betrekking tot de grondrechten.

In de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer op blz. 15, geven de bewindslieden als argument ter ondersteuning van hun eerdervermelde standpunt ten aanzien van het toetsingsrecht, dat de openbaarheid van de behandeling van de wetsontwerpen óók van betekenis is. Daarbij wordt verwezen naar de Wet openbaarheid van bestuur die onder meer voorschrijft, dat de adviezen van de Raad van State over een wetsontwerp en de daarop betrekking hebbende nadere rapporten worden bekendgemaakt gelijktijdig met de inzending daarvan aan de Tweede Kamer. Wij zouden graag van de bewindslieden vernemen wanneer de Wet van 9 november 1978 houdende regelen betreffende de openheid en openbaarheid van bestuur (Staatsblad 1978, nr. 581) in werking treedt.

Aan het artikel van prof. F. Duynstee in de Telegraaf van 25 februari 1977, is door deze Kamer, naar mijn mening ten onrechte, veel aandacht besteed in het voorlopig verslag. De Regering heeft de in dit artikel naar voren gebrachte kritiek en argumenten in de memorie van antwoord duidelijk weerlegd. Maar het antwoord van de Regering was blijkbaar niet voor iedereen zo duidelijk.

In een artikel in het Nederlands Juristenblad van 1978, blz. 921 e.v., gaat mr. C. A. J. M. Kortmann in op de algemene en bijzondere beperkingen van grondrechten. Hij brengt – zij het in andere bewoordingen – nagenoeg dezelfde argumenten naar voren als prof. Duynstee in zijn litigieuze artikel. Het slot van het artikel van mr. Kortmann luidt: 'Samengevat kan worden gesteld dat het ontwerp sterk centralistisch is georiënteerd: de gedecentraliseerde wetgeving wordt grotendeels afhankelijk van door de formele wetgever te verlenen delegaties.

Tevens wordt de bescherming van grondrechten door de rechter teruggedrongen: waar eenmaal is gedelegeerd, is er voor rechterlijke controle nauwelijks meer plaats. Aan de eerste consequentie van het ontwerp valt slechts te ontkomen door restrictieve uitleg van de grondrechten door de rechter. Het tweede gevolg is echter onontkoombaar. Het is slechts te verzachten door een 'grundrechtsvriendelijke Auslegung' van de delegatiebe-

## Van der Meer

paling opdat deze eng kan worden opgevat. Voorlopig is dit alles echter nog theorie: de nieuwe grondwet is er nog niet en de additionele artikelen geven de wetgever maximaal 5 jaar respijt. De toetsingsvrijheid van de rechter en de decentralisatie zijn voorlopig nog gered'. Dat prof. mr. M. C. Burkens op de hem eigen, haarscherpe wijze de eerdergenoemde auteur enige weken later van repliek zou dienen lag voor de hand.

Onze jurisprudentie is althans naar haar uiterlijke verschijningsvorm niet afgestemd op handhaving van het 'Wesensgehalt' van grondrechten, aldus prof. Burkens in het NJB van 1979, blz. 96. De jurisprudentie presenteert zich in de vorm van sluitredeneringen, waarbij betrekkelijk formeel wordt geredeneerd. Clausuleringen worden als aftrekpost in mindering gebracht op de grondrechtsbescherming. Zolang echter onze jurisprudentie op dit stramien blijft voortborduren, lijkt prof. Burkens de erkenning van algemene beperkingen volstrekt onverantwoord.

Deze erkenning zou dan immers met zich brengen, dat onze grondwettelijke grondrechten – die vrij geringe bescherming bieden tegen de formele wetgever, doch betrekkelijk hard zijn ten opzichte van lagere wetgevers – vogelvrij worden voor lagere wetgevers. Zolang deze zich dan immers maar niet in hun regelingen op een bepaald grondrecht als zodanig richten, zouden zij naar hartelust de uitoefening van grondrechten kunnen beperken. Prof. Burkens denkt daarbij niet alleen aan de gemeentelijke wetgever, doch ook aan regelgevende instanties binnen het rijksapparaat.

Mijnheer de Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat wij ons – met name waar het de beperking van grondrechten betreft – zeer goed kunnen verenigen met de visie van prof. Burkens.

Ook in het voorlopig verslag heeft de fractie van de PvdA te kennen gegeven dat zij het standpunt van de Regering ten aanzien van de 'leer' van de algemene beperkingen juist acht.

Wij zouden graag van de Regering vernemen wat haar visie en reactie is op het artikel van mr. Kortmann.

Misschien kan ook nogmaals uiteengezet worden of, en zo ja welke de mogelijkheden van delegatie in dit kader zijn. Na de zorgvuldige uiteenzetting van de zijde van de Regering in de schriftelijke stukken en de colleges, die door de Regeringscommissaris prof. Simons in de Tweede Kamer op een vakkundige manier en met een mate van geduld die aan het oneindige

grenst, ten beste zijn gegeven, schijnt het zelfs voor staatsrechtdeskundigen niet geheel duidelijk te zijn.

In de uiteenzetting die de Regering geeft over de horizontale werking van grondrechten is op diverse punten de mening van mr. J. Boesjes terug te vinden, zoals hij deze weergeeft in het artikel – hoe kan het anders – 'De horizontale werking van grondrechten', NJB 1973, blz. 905. Het betreft de vraag of grondrechten uitsluitend werking hebben in de verhouding burger tegenover overheid dan wel tevens in de verhouding tussen burgers onderling.

De Regering neemt hier een tamelijk genuanceerd standpunt in. De vraag naar de horizontale werking behoeft – aldus de memorie van toelichting – niet voor elk grondwetsartikel te worden beantwoord.

Wat de consequenties zijn van de horizontale werking zal allemaal wel blijken bij de rechtstoepassing. Het vraagstuk is daarmee geneutraliseerd, het kan in alle rust in de komende decennia tot een werkbare jurisprudentie worden verknipt, aldus prof. Burkens (NJB 1976, blz. 707).

De vraag blijft of het wenselijk is dat de (grond)wetgever in dusdanige mate sturing van de rechtsontwikkeling aan de rechtstoepassing overlaat. Sturing door de wetgever is eigenlijk niet meer mogelijk nadat de rechter uitspraak heeft gedaan: 'overruling' van een rechterlijke interpretatie van een grondwetsartikel is theoretisch wel denkbaar, maar praktisch niet realiseerbaar. Juist vanwege het betrekkelijk fundamenteel karakter van verschillende grondrechten kan het zijn, dat daardoor een belangrijk deel van het privaatrecht onttrokken wordt aan de mogelijkheid tot sturing door de wetgever. Laat men via jurisprudentie grondrechten los op het privaatrecht, dan dreigt het gevaar van verstarring. Wetgeving daarentegen welke zich laat inspireren door verticaal werkende grondrechten, kan flexibel genoeg zijn om maatschappelijke veranderingen bij te houden. Daar komt bij dat de staatkundige vraag van het primaat van de wetgever in het geding kan komen.

De beantwoording van de zijde van de Regering heeft onze vrees ten aanzien van de invoering van horizontale werking – ook wel derdenwerking genoemd – niet weggenomen. Misschien kan zij daarin de volgende week alsnog slagen, al lijkt dat een bijna onmogelijke opgave.

Mijnheer de Voorzitter! 'Tegen het opnemen van sociale grondrechten in

de Grondwet hebben wij in principe geen bezwaar. Wij zullen het wetsontwerp op zijn eigen merites toetsen en nagaan of die grondrechten inderdaad meer zijn dan nietszeggende frasen. Zij zullen het individu op zijn minst een zekere bescherming moeten geven en meer moeten zijn dan intentieverklaringen. Wij zien het wetsontwerp met grote belangstelling tegemoet'.

Dit was een fragment uit de bijdrage van mr. M. Troostwijk aan het debat over de Nota inzake het Grondwetherzieningsbeleid in deze Kamer op 16 april 1975. Nu – vier jaar later – kijken wij met teleurstelling tegen het wetsontwerp aan.

De belangen die in opdracht aan de wetgever of de overheid in wetsontwerp 13873 verwoord zijn, maken het in het algemeen noodzakelijk een belangrijke beleidsmarge te laten aan de tot behartiging van deze belangen geroepen overheidsorganen. Zulk een beleidsmarge is onvermijdelijk omdat nu eenmaal bij voorbeeld de financiële middelen van de overheid en de sociaal-economische mogelijkheden niet onbeperkt zijn.

Voor een prioriteitenafweging moet de Grondwet ruimte laten. En daarom kunnen de bepalingen van dit wetsontwerp voor het grootste deel niet als subjectieve rechten worden geformuleerd. De artikelen zijn daardoor een mengelmoes geworden van subjectieve rechten en intentieverklaringen, beide elementen zo mogelijk in één artikel verwoord.

Een voorbeeld daarvan is artikel 1.18: 'Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg van de overheid'. Niet meer dan een instructienorm; daarover zullen we het eens zijn. Dat zo'n instructienorm geen probleem hoeft op te leveren in een economische 'hausse-periode', is ook duidelijk. Maar wat zouden we kunnen doen met deze instructienorm in de huidige economische situatie?

'Bevordering van voldoende werkgelegenheid is voorwerp van zorg der overheid'. Dat laat zich denken, al krijg je soms de indruk dat het haar een zorg zal zijn! En wat moet de burger in deze situatie bij dit grondrecht voorstellen? Het antwoord is even simpel als teleurstellend: niets!

Artikel 1.18, zoals dat na de behandeling in de Tweede Kamer is komen te luiden, wijkt slechts op één punt af van artikel 80 van het ontwerp der staatscommissie, maar naar onze mening op een zeer belangrijk punt, namelijk het stakingsrecht.

## Van der Meer

Noch de memorie van toelichting bij het wetsontwerp, noch de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, noch de discussies in dat Huis hebben er ons van kunnen overtuigen, dat het stakingsrecht terecht buiten dit artikel c.q. wetsontwerp is gebleven.

Op 31 oktober 1978 is het ontwerp van Rijkswet 'Goedkeuring van het op 18 oktober 1961 te Turiijn ondertekende Europees Sociaal Handvest' door deze Kamer aangenomen. Weliswaar na een parlementaire behandeling van bijna 12½ jaar. Wetsontwerp 11 001 ligt bij deze Kamer en wacht op de nota naar aanleiding van het eindverslag. Ratificatie van het Europees Sociaal Handvest heeft nog niet plaatsgevonden.

De Regering kan toch onmogelijk volhouden, dat het onderwerp niet voldoende is uitgekristalliseerd om het in de Grondwet vast te leggen. Liggen de kaarten nu precies zo als op 20 december 1976, toen staatssecretaris Zeevalking meende dat de regering niet in staat was om binnen afzienbare tijd – hij dacht aan een termijn van 4 à 5 jaar – met een wetsontwerp te komen, dat het stakingsrecht regelt? Of gelden nog steeds overwegingen van praktisch-politieke aard, die opnemings in de Grondwet niet wenselijk maken? Zo ja, welke zijn deze dan?

Het stakingsrecht is zeker vandaag actueel. Maar wat er nu rond het stakingsrecht gebeurt, is nauwelijks acceptabel. Niet de formele wetgever regelt of en zo ja, wanneer en onder welke omstandigheden stakingen rechtmatig zijn; dat laten wij aan de prudentie van de rechter over.

Hopelijk is nu het licht in de duisternis doorgebroken. De ambtsvoorganger van de Staatssecretaris van Justitie dacht dat dat binnen 3 à 4 jaar zou kunnen gebeuren. En die termijn is bijna om! Mijn fractie is van mening, dat het in het geheel niet voorbarig is om het stakingsrecht hetzij direct hetzij indirect – het stakingsrecht als subject recht – in de Grondwet op te nemen.

De bestaanszekerheid is volgens artikel 1.19 een voorwerp van zorg der overheid. Maar die bestaanszekerheid ligt wél op het bestaansminimum, dat wil zeggen: te weinig om er op een redelijke wijze van te kunnen leven, te veel om er van dood te gaan. Ook dit is een instructienorm voor economisch goede tijden. Maar als de burger een beroep op dit artikel echt nodig heeft, dan is het niet meer dan een lege huls. Het individu heeft immers geen subjectief recht.

Mijnheer de Voorzitter! Evaluatie van de voorstellen inzake sociale grondrechten is veel lastiger dan van die inzake de klassieke rechten; men weet niet waaraan men houvast moet vinden. Door opnemings van instructienormen in de Grondwet blijft de rechtsituatie ongewijzigd. En in die zin zijn deze grondrechten in feite niet meer dan nietszeggende frasen. Het zal duidelijk zijn dat wij niet staan te juichen bij deze formulering van deze sociale grondrechten.

Zoals ik hiervoor al zei, bieden de klassieke grondrechten meer houvast. Dat is te merken aan de gewisselde stukken en aan de discussies. Het onderwerp en alles wat daarmee samenhangt zijn concreter, ook al zijn grondrechten niet absoluut en is de inhoud afhankelijk van tijd en plaats. Slechts ten aanzien van een punt zou ik van de Regering hetzij opheldering, hetzij informatie willen hebben.

In het voorlopig verslag van de Eerste Kamer, blz. 19, stellen de leden van de fractie van het CDA dat de in artikel 1.1 voorgestelde tekst niet mag leiden tot een grondwettelijke erkenning van de fundamentele gelijkwaardigheid van andere samenlevingsvormen met het huwelijk, hetgeen kan uitmonden in de mogelijkheid, deze gelijkwaardigheid nader te concretiseren in wetgeving en bestuur.

In de daaropvolgende memorie van antwoord, blz. 35 staat dat artikel 1.1 gebiedt, dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld; het verbiedt discriminatie wegens onder meer de in dat artikel genoemde kenmerken. Deze normen spreken zich niet uit over fundamentele gelijkwaardigheid van het huwelijk en andere samenlevingsvormen. Betekent dit dat bij een a-contrario-redenering deze normen zich wel uitspreken over de ongelijkwaardigheid van het huwelijk en andere samenlevingsvormen?

Mijnheer de Voorzitter! Resumerend komen wij tot de volgende conclusies:

Wij realiseren ons dat er ten aanzien van de te volgen procedure in het verleden afspraken zijn gemaakt tussen de Regering en beide Kamers der Staten-Generaal. Die afspraken zullen wij respecteren. Maar het zou naar onze mening beter zijn geweest de stemming uit te stellen tot alle herzieningsvoorstellen in eerste lezing de Eerste Kamer zouden hebben bereikt. Eerst dan zouden wij onze functie als Kamer van revisie naar behoren hebben kunnen verrichten.

Anders dan de Regering zijn wij van mening, dat er nauwelijks sprake is

van een gewichtige herziening van de Grondwet. Het is méér een technisch-juridische vereenvoudiging en stroomlijning van het geldende grondwettelijke recht. Het gaat om een technisch-juridische herziening, die meer dient tot discussiestof voor juristen en staatsrechtgeleerden, dan tot een fundamentele herziening van de Grondwet.

Met voldoening hebben wij ervan kennis genomen, dat de toetsing door de rechter van formele wetten aan de Grondwet niet in ons staatsrechtstelsel wordt opgenomen. Hetzelfde geldt voor het niet accepteren van de 'leer' van de algemene beperkingen. Ons uiteindelijk oordeel over de horizontale werking van grondrechten zal afhangen van de beantwoording van de zijde van de Regering.

De sociale grondrechten hebben naar de mening van mijn fractie de strekking van intentieverklaringen met een zeer grote mate van vrijblijvendheid voor de wetgever en de overheid. Ze bieden de burger zo weinig houvast, dat wij de relevantie van het opnemen van deze grondrechten in de Grondwet in twijfel trekken. Het stakingsrecht is volgens ons ten onrechte niet onder de sociale grondrechten opgenomen.

Al met al is het qua omvang een waarlijk indrukwekkend gebeuren, maar kijkt men naar de inhoud van de herziening – voor zover wij dat thans kunnen overzien – dan is het gebeuren helaas minder indrukwekkend.

□

De heer **Teijssen** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Onze Grondwet dateert uit de jaren 1814 en 1815, toen de eenheidsstaat als staatsvorm werd aanvaard. Die jaren hebben ons een Grondwet opgeleverd met een bepaalde systematiek, een zekere context en een aantal onderwerpen. In de vorige eeuw heeft de revisie van de Grondwet bijzonder spaarzaam en zeker ook minder frequent plaatsgevonden dan in deze eeuw; het waren de wijzigingen van 1840, 1848, 1884 en 1887. Vóór de Tweede Wereldoorlog vond grondwetsherziening plaats in 1917, 1922 en 1938. Na de Tweede Wereldoorlog volgden de wijzigingen elkan- der snel op: in 1946, 1948, 1953, 1956, 1963 en 1972. Het waren herzieningen met een duidelijk partieel karakter.

Thans zijn wij bezig met de zevende na-oorlogse wijziging. Vanaf het einde van de Tweede Wereldoorlog wordt er al gesproken over een algehele herziening van onze Grondwet, de hoogste

## Teijssen

wet. Zij bevat immers de grondslag van ons staatsleven en is de eerste bron van het rechtsleven van ons volk.

In de regeringsverklaring van het kabinet-De Jong van 1967 werd gesteld, dat in brede kringen van het volk een levend verlangen naar vernieuwing van ons constitutionele bestel te constateren was. De spontane belangstelling voor de staatkundige vernieuwing is in de zeventiger jaren beslist sterk verminderd, wellicht mede als gevolg van de lange looptijd van de voorbereidingen om tot grondwetsherziening te komen, maar ook, omdat de gouden zestiger jaren van onze economie voorbij zijn en economische en sociale herstructureringsmaatregelen de eerste en blijvende aandacht vroegen en vragen.

Onze Grondwet scheidt o.a. een institutioneel kader voor onze staatsinstellingen. Een wijziging van de Grondwet kan en zal niet direct van invloed zijn op vernieuwing van de politieke samenleving.

Door haar flexibiliteit biedt zij echter wel alle mogelijkheden voor veranderingen en verschuivingen binnen het staatsbestel. Ik behoef slechts te herinneren aan de meer dan een eeuw geleden ontloken parlementaire democratie, die in haar uitgroei nog voortdurend andere accenten geeft aan de verhouding regering – parlement.

De Grondwet brengt deze verhouding tot uitdrukking door te onderscheiden tussen terreinen en taken van enerzijds de wetgevende macht en anderzijds de uitvoerende macht en legt daarmee de grondslag voor het dualistische stelsel, dat, evenals in verschillende andere landen, ook in ons land steeds meer monistische tendensen vertoont: teken van grondwettelijke flexibiliteit.

Elke grondwetsherziening levert een geschakeerde bijdrage tot inspiratie in de toekomst van de politieke krachten. De Grondwet moet op de hoogte van de tijd blijven. De nu komende grondwetsherziening raakt niet aan de bestaande staatkundige structuur. Zij is zeker geen fundamentele herziening, maar niet meer dan een omvangrijke technische herziening, voor een deel een hergroepering van het constitutionele recht, maar toch met belangrijke punten als de herschrijving en uitbreiding van de klassieke grondrechten en vooral de introductie en formulering van een aantal sociale grondrechten. Daarmede is de reikwijdte van de onderhavige wijziging getypeerd.

Na de in 1966 verschenen Proeve van een nieuwe grondwet en nadat de

Staatscommissie-Cals/Donner in 1971 haar eindrapport had uitgebracht en vervolgens in Tweede en Eerste Kamer de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid was behandeld, werden bij Koninklijke Boodschap van 2 april 1976 de eerste wetsontwerpen tot veranderingen in de Grondwet ingediend, waartoe ook beide ontwerpen behoren welke thans aan de orde zijn.

Deze Kamer heeft een zeer uitvoerig en veelzijdig voorlopig verslag – nadien nog gevolgd door een nader voorlopig verslag – omtrent beide wetsontwerpen uitgebracht, waarna gedegen en goed gedocumenteerde memories van antwoord zijn verschenen. Deze intensieve voorbereiding brengt mede, dat de gedachtenwisseling zich vandaag op enkele belangrijke punten kan toespitsen.

Wetsontwerp 13872 heeft betrekking op de klassieke grondrechten. Het ontwerp gaat uit van een hercodificatie van de grondrechten, naast vernieuwing van de formulering, versterking van sommige rechten en toevoeging van andere rechten. De klassieke grondrechten of vrijheidsrechten worden nu verspreid in de Grondwet aangehouden en zijn dikwijls in ouderwetse taal tot uitdrukking gebracht.

Vele grondrechten dateren van 1848, toen staatkundig Nederland onder leiding van Thorbecke een nieuw aanzien kreeg. Elders in Europa spookte de revolutie en wankelden vorstentronen om deze staatkundige vernieuwing te bewerkstelligen. De grondrechten vormen een grondvlak van waarden; zij scheppen vrijheden en bieden rechten.

Het kabinet-De Jong heeft reeds in 1970 wetsontwerpen inzake de klassieke grondrechten ingediend. Het kabinet-Den Uyl heeft, nadat het eindrapport van de Staatscommissie-Cals/Donner over de sociale grondrechten was verschenen, de ontwerpen-De Jong opnieuw overwogen en door de huidige ontwerpen vervangen, waarbij een niet onbelangrijk deel van de ontwerpen-De Jong is behouden gebleven.

De voorgestelde bepalingen met betrekking tot de grondrechten vergen een aantal organieke wetten ter uitvoering, uiteraard nadat deze bepalingen in tweede lezing zijn aanvaard. Een aantal voorgestelde additionele artikelen overbrugt de tijd voor de totstandkoming van deze organieke wetten. De grondwetsbepalingen ter zake zullen eerst dan volledig werken en tot gelding komen, als deze complexe uitvoeringswetgeving is tot stand gekomen.

Daarom is het van belang te weten – wij zullen dit gaarne vernemen – welke werkwijze en tijdsplanning ter voorbereiding van deze uitvoeringswetgeving het kabinet voor ogen staat. In hoofdstuk 1 van de nieuwe Grondwet, bevattende de klassieke en sociale grondrechten, worden bijeen gebracht subjectieve rechten van de burgers en instructienormen voor de overheid. Wij hebben in het voorlopig verslag aandacht besteed aan deze systematiek, daarbij het karakter van de klassieke grondrechten in beschouwing genomen en de vraag opgeworpen of en in hoeverre door de plaatsing van beide soorten grondrechten in één hoofdstuk de klassieke grondrechten wellicht zouden worden gedenatureerd door deze categorie – evenals de sociale grondrechten – ook als instructienormen te beschouwen.

Wij kunnen instemmen met de door de Regering in de memorie van antwoord gegeven uiteenzetting omtrent de nauwe samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten en gaan er verder van uit – ik zeg dit zeer algemeen – dat de rechtswerking van de bepalingen zich in het maatschappelijk en staatkundig leven, zowel wat de klassieke als de sociale grondrechten betreft, toch wel karakteristiek zal aftekenen.

Vanuit onze fractie is in het voorlopig verslag het belangrijke vraagstuk van de toetsing door de rechter van de formele wet aan de Grondwet breedvoerig in discussie gebracht; een toetsing die thans niet mogelijk is door de grondwettelijke bepaling van de onschendbaarheid van de formele wet. Wij zagen méér reden tot invoering van het rechterlijk toetsingsrecht nu de grondrechten een bredere en genuanceerder vlak krijgen.

De Regering heeft in de memorie van antwoord in een diepgaand betoog het rechterlijk toetsingsrecht van de hand gewezen. Na overweging van dit betoog gaan onze gedachten thans in de richting van het standpunt, dat de rechter geen algemeen – ik zeg 'algemeen', omdat ik nog kom te spreken over het toetsingsrecht van de rechter van de formele wet aan de grondrechten – toetsingsrecht moet krijgen, omdat:

a. de rechter door hantering van een toegekend toetsingsrecht in bepaalde gevallen in politieke tegenstellingen kan worden betrokken, het politieke element in de rechterlijke uitspraken kan doordringen en de rechter daardoor iets van zijn onafhankelijkheid verliest;

b. als de rechter via toetsing een wettelijke bepaling onverbindend verklaart, de formele en ook feitelijke gevolgen daarvan overheid en burgers in zéér belangrijke mate kunnen treffen.

c. de adviezen van de Raad van State inzake wetsontwerpen ook een toetsing inhouden aan de grondwettelijke basis;

d. de beide Kamers der Staten-Generaal zelf ook geroepen zijn om te waken tegen aantasting van de Grondwet bij het aanvaarden van wetsontwerpen. Dit is een bijzonder belangrijk argument.

In 1953 kreeg de rechter de bevoegdheid om Grondwet en wetten aan verdragen te toetsen. Het betreft hier een volkenrechtelijk kader en internationale verhoudingen en dan gelden voor het rechterlijk toetsingsrecht andere premissen.

De afwijzing door de Regering van het rechterlijk toetsingsrecht roept wel de vraag op of daardoor de klassieke grondrechten – ik heb er zoëven al op geduid – in hun werking als subjectieve rechten niet worden ingeklemd. In het voorlopig verslag merkten wij op, dat er wel bijzonder zwaarwichtige redenen moeten zijn om de onafhankelijke rechter geen bevoegdheid te geven, toetsing van de aan de Grondwet gebonden wet te verrichten als het de verhouding van de wet tot de grondrechten betreft.

In het Nederlands Juristenblad, jaargang 1977, blz. 264–267, heeft dr. C. Kortmann, lector aan de Universiteit van Amsterdam, in een artikel onder de titel 'Toetsingsrecht' gesteld, dat, nu de Regering zich heeft uitgesproken tegen de invoering van een rechterlijk toetsingsrecht van de wet in formele zin aan de Grondwet, daardoor van de grondwettelijke (klassieke) grondrechten slechts een instructienorm voor de formele wetgever overblijft. Het stelt daarom voor, een stelsel in te voeren – waar mogelijk vóór en tegenstanders van toetsingsrecht vrede mee kunnen hebben – waarbij in de wetten zelf wordt bepaald wanneer bepalingen van deze wetten aan de klassieke grondrechten mogen worden getoetst. Dat heeft volgens de schrijver bovendien het voordeel, dat de wetgever in twijfelgevallen bij het ontwerpen van nieuwe wettelijke voorschriften op de rechter mag terugvallen. De zienswijze en suggestie van dr. Kortmann spreken ons zéér aan en wij zullen daaromtrent dan ook gaarne het inzicht van de Regering vernemen.

De rechtswerking van de grondrechten in de verhouding overheid – burger

– dat is de verticale werking van de grondrechten – is zonder meer als onverkort en als exact te typeren, in tegenstelling tot de horizontale werking of derden-werking van de grondrechten, dat wil zeggen de mogelijkheid van een horizontale werking vanuit het staatsrecht in het burgerlijk recht of, anders gezegd, de horizontale werking in de verhouding tussen burgers onderling, dus het verbinden door de rechter van burgerrechtelijke gevolgen aan bepaalde grondrechten bij de toepassing van het burgerlijk recht.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer is het vraagstuk van de horizontale werking van de grondrechten voor een deel in de nevelen gebleven.

Wij hebben in het voorlopig verslag dit vraagstuk als één van de centrale punten ter sprake gebracht en geconcludeerd dat de Regering het gehele vraagstuk heeft doorgeschoven naar de praktijk van de toepassing van het burgerlijk recht door de rechter, die – zo stelden wij – in het door de Regering geschapen mistige rechtsveld zijn eigen weg maar moet zien te vinden en zelf maar moet overwegen en vaststellen of en in hoeverre hij vasthoudt aan de oude opvatting dat de grondrechten alleen de verhouding tussen burger en overheid – de verticale werking – betreffen.

Wij voorzagen het gevaar van een onwezenlijke hantering van de grondrechten door deze te vervlechten met de rechtspraak. De rechtsvorming op dit stuk zou dan in veel te sterke mate onttrokken worden aan de exclusiviteit van de grondwetgever. Deze overwegingen laten wij ook thans nog gelden. Het antwoord van de Regering in de memorie van antwoord is nogal omfloerst.

Wij lezen daar op blz. 17 dat een voortzetting van de ontwikkelingen op het terrein van de horizontale werking van grondrechten niet moet worden afgesneden en op blz. 18 is sprake van een evoluerend proces en wordt gezegd dat de Regering de ontwikkeling van de rechtspraak ten aanzien van de horizontale werking van de grondrechten wil open houden.

Op blz. 19 merkt de Regering op dat de rechter de nodige vrijheid heeft in het toekennen van doorwerking aan een grondrecht in horizontale verhouding. Deze opmerking van de Regering voert ons terug naar onze in het voorlopig verslag uitgesproken vrees, dat de gelijke rechtstoepassing in de knel zal raken bij rechterlijke beslissingen over horizontale werking van grondrechten.

Wij zullen het waarderen als de Regering zich duidelijker dan in de memorie van antwoord het geval is, wil uitspreken over de rechtsprekende en rechtsvormende functie van de rechter in ons staatsbestel als het gaat om het verbinden van burgerrechtelijke gevolgen aan bepaalde grondrechten bij toepassing van het burgerlijk recht, waarbij ook in het oog dient te worden gevat de mogelijkheid dat daardoor de rechtsvorming op het stuk van de grondrechten in veel te sterke mate zou worden onttrokken aan de al genoemde exclusiviteit van de grondwetgever.

Ik kom thans tot de bespreking van een drietal artikelen van wetsontwerp 13872, namelijk artikel 1.4, artikel 1.7, vierde lid, en artikel 1.9. In het nadere voorlopig verslag is door de Kamer een brede inbreng geleverd met betrekking tot de in artikel 1.4 van het wetsontwerp voorgestelde tekst, luidende:

'Iedere Nederlander heeft gelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen'.

De memorie van toelichting bij het wetsontwerp roept vragen op met betrekking tot het hier bedoelde recht van de burger op participatie in de publieke zaak. Daarnaast geeft de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer onduidelijkheid. Ook na de behandeling in de Tweede Kamer is het onduidelijk gebleven of uit de memorie van toelichting moet worden afgeleid – en dat is de kern van de vragen –, dat de algemeen vertegenwoordigende organen van zeer vele intergemeentelijke samenwerkingsorganen, na de inwerkingtreding van het nieuwe grondwetsartikel 1.4, rechtstreeks door de bevolking gekozen zouden moeten worden.

De Regering heeft in de memorie van antwoord aan onze Kamer elke onzekerheid op dit stuk weggenomen. In hoofdlijnen komt het standpunt van de Regering erop neer, dat ten aanzien van de thans bestaande vormen van intergemeentelijke samenwerking in pregewesten – ik citeer het regeringsantwoord –, niet snel sprake zal zijn van een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 1.4, omdat de meeste pregewestelijke regelingen daarvoor niet zwaar genoeg zijn.

Wij zijn het eens met de Regering als in de memorie van antwoord wordt



gezegd, dat het niet goed doenlijk is om in abstracto aan te geven wanneer een peregwest zo zwaar is, dat het algemeen bestuur daarvan als een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 1.4 moet worden beschouwd en dat die vraag in concreto bij de interpretatie van artikel 1.4 zal moeten worden beantwoord.

De door de Regering in de memorie van antwoord aan deze Kamer gegeven uiteenzetting is zéér verhelderend en schept zeer beslist een authentieke uitleg van de bedoeling van artikel 1.4. Het voorgestelde vierde lid van artikel 1.7, welk artikel betrekking heeft op het openbaren van gedachten en gevoelens, houdt de bepaling in, dat de voorgaande drie leden van het artikel niet van toepassing zijn op het maken van handelsreclame.

In het voorlopig verslag hebben wij als onze zienswijze kenbaar gemaakt, dat hierdoor de mogelijkheid ontstaat om door wetgeving de handelsreclame in alle media en voor ieder produkt te verbieden of minstens aan voorwaarden te verbinden. De essentie van artikel 1.7 is juist het vastleggen van een der in elke democratie meest essentiële grondrechten, namelijk de vrijheid van meningsuiting.

De Regering voert in de memorie van antwoord hiertegen aan, dat in de sfeer van de wetgeving allerlei gevallen aanwijsbaar zijn, waarin het maken van reclame, hetzij bij formele wet hetzij bij lagere wetgeving is verboden of beperkt op zodanige wijze, dat moet worden aangenomen, dat de betreffende materie naar het oordeel van het regelgevende orgaan niet onder de werking van het huidige artikel 7 der Grondwet valt.

Wij betwisten dit geenszins, maar hebben wel moeite met de daarop volgende opmerkingen van de Regering, dat het voorgestelde vierde lid slechts beoogt elke onzekerheid op dit punt op te heffen.

De opmerking van de Regering doet geen afbreuk aan onze opmerking in het voorlopig verslag, dat door deze bepaling de mogelijkheid ontstaat om door wetgeving de handelsreclame in alle media en voor ieder produkt te verbieden of aan voorwaarden te onderwerpen en dus een preventieve censuur op alle reclame te introduceren.

Wij vragen ons af waarom deze categorale uitsluiting zo nadrukkelijk in de Grondwet moet worden opgenomen met daaraan verbonden de niet te ontkennen mogelijkheid – en daar ligt het accent – van averechtse hantering.

Onzes inziens zijn de rechtsorde en de rechtszekerheid er het meest mede gediend, indien deze materie – zoals tot heden – regeling vindt in – wat de Regering noemt – de sfeer van de wetgeving en niet wordt beheerst door een grondwetsbepaling, die, volgens de Regering, onzekerheid opheft, doch die naar onze mening ook grote onzekerheid, en veel meer dan dat, kan oproepen.

Overigens vrezen wij, dat het begrip 'handelsreclame' voor zóveel interpretaties vatbaar is, dat daaruit staatsrechtelijke complicaties kunnen en zullen voortspuiten.

Het voorgestelde artikel 1.9, inhoudende de grondwettelijke erkenning van het recht tot betoging en de ter zake van dat recht voorgestelde beperkingsbevoegdheid, heeft tot gevolg dat de gemeenten niet anders dan krachtens een specifieke wetsbepaling en niet krachtens hun thans aan de gemeentewet ontleende bevoegdheid tot het stellen van beperkingen kunnen overgaan.

In het voorlopig verslag zijn wij nader ingegaan op de consequenties voor de praktijk van het openbaar bestuur van de voorgestelde bepaling. Aanvaarding daarvan brengt met zich dat de formele wetgever ter zake alle bevoegdheid krijgt, terwijl de regeling van de betoging toch ten nauwste verband houdt met de lokale orde. Tot heden was de gemeenteraad te dezen bevoegd.

Wij hebben in het voorlopig verslag als onze opvatting kenbaar gemaakt dat, gelet op de ervaring met de ontwikkeling van deze nieuwe vorm van publieke activiteit en de presentatie en de reflex van een betoging in een plaatselijke samenleving, de regeling van de betoging een plaatselijk kenmerk moet behouden, zoals ook de betoging als zodanig wordt gedragen door een organisatie daarvan met inachtneming van plaatselijke omstandigheden. Wij achten de regeling van de betoging typisch en noodwendig een zaak van de gemeenteraden.

De wetgever verkeert met betrekking tot dit onderwerp op veel te grote afstand van de plaatselijke samenleving. De pluriformiteit van de Nederlandse samenleving verzet zich tegen een regeling door de wetgever. De Regering heeft in de memorie van antwoord nauwelijks aandacht besteed aan onze staatsrechtelijke en politiek-praktische bezwaren.

Wij zullen het zeer waarderen, als de Regering alsnog verdere aandacht wil besteden aan onze opvatting, waarbij vooral ook een antwoord wordt ver-

wacht op de vraag waarom de regeling van de beperking van het recht van betoging niet door de gemeenteraad vanuit eigen bevoegdheid kan en moet worden getroffen, maar gecentraliseerd in een wet moet worden verankerd.

Wetsontwerp 13873, waarover ik nu ga spreken, heeft tot strekking de opneming in de Grondwet van bepalingen inzake sociale grondrechten. Niet alleen de staatscommissie-Cals/Donner, doch ook de Sociaal-Economische Raad heeft belangrijke bouwstoffen geleverd voor de voorstellen betreffende de sociale grondrechten.

In de constituties van nagenoeg alle andere lid-staten van de EEG zijn bepaalde sociale grondrechten opgenomen. De in dit wetsontwerp voorkomende bepalingen met betrekking tot de sociale grondrechten zullen een nieuw element in onze Grondwet vormen en gaan daarmee deel uitmaken van de rechtsstructuur van de samenleving. Bestaanszekerheid, bewoonbaarheid van het land, gezondheidszorg en werkgelegenheid zullen rechten worden.

De sociale grondrechten zijn in het wetsontwerp niet als subjectieve rechten opgenomen, maar als instructienormen. Mevrouw Van der Meer heeft daaraan ook al aandacht besteed. Zij hebben het karakter van een programmering van beleidswensen, een geheel van bepalingen, die geen positieve rechten voor de burger inhouden, maar taakopdrachten aan de overheid geven. Dit betekent, dat de overheid door effectieve maatregelen de materiële inhoud van de geformuleerde sociale grondrechten zal bepalen. De instructienormen immers zijn beleidsdirectieven voor de overheid, die voorzieningen zal hebben te treffen, waarop de burger krachtens de toegekende sociale grondrechten aanspraak heeft.

In het voorlopig verslag hebben wij reeds tot uitdrukking gebracht, dat de rechtswerking van deze rechten onduidelijk en onbepaald is, omdat de spreiding van de uitvoering van de instructienormen over de totale overheid (Rijk, provincie en gemeente) niet is geregeld, noch ook de competentie van de verschillende overheden ten aanzien van een overheidsvoorziening betreffende een en hetzelfde onderwerp. De Regering gaat hieraan in de memorie van antwoord goeddeels voorbij.

Naar onze mening is met betrekking tot de uitvoering door elk der overheden van bepalingen inzake de sociale grondrechten een aanduiding en be-

grenzing van de werksoort en het werkveld, en daarmee van de bevoegdheid van elk der overheden, onmisbaar.

Wij willen hiermede geenszins betogen, dat deze taken en competenties in de Grondwet zouden moeten worden geregeld, maar wij willen wel sterk benadrukken, dat deze Grondwetsbepalingen op enigerlei wijze een vervolg moeten krijgen in de vorm van een al dan niet wettelijk stramien van taaktoescheiding aan de verschillende overheden, mede ook om te voorkomen, dat de bedoelde Grondwetsbepalingen tot een dode letter worden, omdat de ene overheid veronderstelt, dat er een taak ligt voor de andere overheid en om te verhinderen, dat intussen de maatschappelijke waarde van de sociale grondrechten verbleekt.

De Eerste Kamer is bezig de eerste lijnen van de Grondwetsherziening te trekken. Vijf wetsontwerpen zijn vandaag in discussie. De behandeling van 31 wetsontwerpen moet nog volgen. Een aantal van deze wetsontwerpen moet zelfs nog worden ingediend. Dat is dan de periode van de eerste lezing op langere, misschien lange termijn.

Na aanvaarding in tweede lezing van alle of een deel van deze ontwerpen zal de Grondwet een nieuwe gestalte hebben gekregen. Dat tijdstip is echt nog ver af. Het zal zeker niet eerder zijn dan rond het midden der tachtiger jaren. Het perspectief van het tijdstip van de beëindiging van de eerste lezing is tot heden nog vaag en zonder voldoende harde kern.

De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken schreef in zijn brief dd. 24 juni 1975 betreffende de verdere gang van zaken ten aanzien van de Grondwetsherziening aan de Voorzitter der Eerste Kamer onder meer: 'Het streven van de Regering is erop gericht nog in deze kabinetsperiode' – dat was dus de kabinetsperiode Den Uyl – 'de eerste lezing van de Grondwetsherziening te voltooien. Om dit te kunnen bereiken zal met de indiening en behandeling van de herzieningsontwerpen de nodige spoed moeten worden betracht'.

Deze optimistische toon is in de compositie van de nu slepende herziening niet meer te beluisteren. Het blijft de vraag, of het zelfs mogelijk zal zijn de eerste lezing in de periode van het huidige kabinet af te werken. In het voorlopig verslag hebben wij zonder restrictie onze twijfel daarover uitgesproken. Deze twijfel is nog weer versterkt door het feit dat de Tweede Kamer er kennelijk niet in slaagt de wets-

ontwerpen behorende tot groep C nog vóór het zomerreces 1979 plenair af te handelen zoals in het werkschema van 5 september 1978 is voorzien.

Onze fractie acht het zonder meer noodzakelijk, dat alle nog ontbrekende herzieningsontwerpen op uiterst korte termijn worden ingediend en dat van regeringszijde met de Tweede Kamer wordt overlegd omtrent een snellere procedure van behandeling dan thans, blijkens verslag van het mondeling overleg op 5 september 1978 met de Minister van Binnenlandse Zaken, in het voornemen ligt. Als de Grondwet – gerekend vanaf het verschijnen van de Proeve van een nieuwe Grondwet in 1966 tot de nu te voorziene beëindiging van de tweede lezing – nagenoeg twee decennia in de steigers staat, zullen inspiratie en interesse van ontwerpers en bouwers afnemen, terwijl generaties van politici intussen wisselen. Dat zijn twee dominerende motieven om de Grondwetsherziening méér tempo te geven.

De **Voorzitter**: De nu volgende schorsing voor de lunch zal wat langer duren dan gebruikelijk omdat er ook gelegenheid zal zijn kennis te maken met de heer Sprey.

De vergadering wordt van 12.10 uur tot 13.55 uur geschorst.

□

De heer **De Gaay Fortman** (PPR): Mijnheer de Voorzitter! In zijn onlangs gepubliceerde praeadvies voor de Nederlandse Juristen-Vereeniging over de voorbereiding en totstandkoming van wetgeving spreekt J. M. Polak vol lof over de wijze waarop de Eerste Kamer haar wetgevende taak vervult. Het is u niet ontgaan, zo merk ik. Hij acht het 'een voordeel, dat nog eens in alle rust over de bedoelingen van de wet kan worden gesproken alvorens deze in werking gaat treden'.

Welnu, van rust kan bij de behandeling van de grondwetsontwerpen, die hier vandaag aan de orde zijn, bepaald wel worden gesproken. Dit is vooral het gevolg van de weigering der Kamer de ontwerpen te behandelen met een demissionair kabinet.

Omdat wetgeving als de onderhavige in een sfeer van brede overeenstemming tot stand pleegt te komen, zoals aan de overzijde al was gebleken, omdat voorts de Kamer zelve niet demissionair was – dat is zij immers nooit – en omdat het kabinet bleef aandringen op behandeling, had ik een andere beslissing zeer wel verdedigbaar gevonden. De vraag wat wel en wat niet te behandelen wanneer

een kabinet zijn missie verliest, behoeft beslist enige nadere bezinning. De beslissing van de Kamer leidde immers wel tot groot tijdverlies, zodat de stelling van Polak 'dat de behandeling in de Eerste Kamer amper tijdverlies meebrengt' in dit geval helaas niet opgaat.

Hoe dit zij, de grondwetgeving moet nu gestage voortgang vinden. Ook mijn fractie heeft grote waardering voor het vele werk dat voor een algehele grondwetsherziening reeds is verricht. Naast leden en medewerkers van de staatscommissie, ambtenaren van verscheidene departementen doch vooral van Binnenlandse Zaken, de regeringscommissaris en de Minister, die wij hier aantreffen, moet vooral ook de voorganger van deze Minister worden genoemd, ons geacht medelid de heer W. F. de Gaay Fortman.

Mijn fractie meent, dat wij al deze diepe denkers en harde werkers niet beter kunnen eren dan door nu ervoor te zorgen, dat de eerste ontwerpen spoedig aan de Staten-Generaal ter tweede lezing kunnen worden aangeboden. De in het nadere voorlopig verslag gedane suggestie van de zijde van de fractie van het CDA, de ontbinding van de Eerste Kamer uit te stellen tot 1983, vindt dan ook niet onze instemming, al heeft die ontbinding voor ons lidmaatschap van deze hoge vergadering ongetwijfeld gevolgen. Ook al zijn wij voor 6 jaar gekozen, voor een bijdetijdse grondwetgeving inzake de grondrechten gecombineerd met de kiezerswil van maart 1978 zullen mijn vriend Trip en ik gaarne wijken.

Na al datgene wat al aan de overzijde gezegd is, heeft mijn fractie geen behoefte aan nieuwe bespiegelingen over de aard van de Grondwet, te meer daar hieromtrent een ruime mate van overeenstemming bleek te bestaan. De Grondwet is basis en waarborg van de democratische rechtsorde. De heer Van Mierlo, wiens beschouwingen ons in het algemeen troffen door scherpte en creativiteit, sprak van het stuk dat de instituten van de democratie aanwijst en dat de procedures bepaalt voor een democratische besluitvorming in het staatsbestel. Naast die instituten en procedures zijn er nog de beginselen van de democratie. Daarover spreken wij vandaag. Ons hele rechtsstelsel, de democratische rechtsorde, vangt aan met de grondrechten. De term 'de beginselen der democratie' leen ik uit het zo spaarzaam gebruikt statuut voor de Unie met de Republiek Indonesia.

De klassieke grondrechten worden ook wel genoemd de vrijheidsrechten,

## De Gaay Fortman

een misschien toch wat minder gelukkige term, al is het wel duidelijk hoe die is ontstaan. Door hun positivering zijn het subjectieve rechten geworden, bevoegdheden die het individu in de Nederlandse rechtspraak kan doen gelden. Maar van oorsprong zijn het vrijheden, die zodanig gegrond zijn in de zedelijke overtuiging van het menselijk geslacht, dat zij de positivering niet van node hebben om tot het recht te kunnen worden gerekend.

Ja, het gaat zelfs zo ver, dat daar waar regels worden tot stand gebracht die klaarblijkelijk in strijd zijn met de fundamentele vrijheden, deze bepalingen niet langer recht kunnen worden genoemd. Zo was het met de Neurenberger rassenwetten, zo is het vandaag met de apartheidswetgeving in Zuid-Afrika. Dat een bepaling geen recht is, mag dan in de feitelijke machtsverhoudingen van een bepaald moment nog niet blijken; zodra die machtsverhoudingen zijn veranderd, zal dit in de rechtspraak tot uitdrukking komen.

Als voorbeeld noem ik – het is één voorbeeld uit vele – dat van de Nederlandse politiemans V., die een bevel had opgevolgd van zijn commissaris, joden te arresteren. V. had volgens de Bijzondere Raad van Cassatie op 27 januari (NOR 736) moeten begrijpen, dat een dergelijk bevel niet in het Nederlandse recht zijn grond kon hebben gehad. Dit voorbeeld toont overigens wel, dat een goede vorming van de burgers in de beginselen der democratie niet steeds overbodig moet worden geacht.

De fundamentele vrijheden – een term uit het Handvest van de VN: 'fundamental freedoms' – gaan aan de positivering van het recht vooraf. Zij staan daar dan ook boven.

In tegenstelling tot onze politieke vrienden aan de overzijde – ik behoorde daartoe indertijd zelf; zo ziet men, hoe een stap van de ene Kamer naar de andere iemands meningsvorming kan beïnvloeden – zouden wij niet willen pleiten voor een scheiding tussen de klassieke en de sociale grondrechten. Men stelt wel, dat met de klassieke grondrechten éérst de vrijheidssfeer voor het individu wordt afgebakend, terwijl pas daarna met de sociale grondrechten de basisplichten voor de gemeenschap worden opgesomd. Er is hier eerder sprake van een accentverschil. De klassieke grondrechten hebben wel degelijk een sociale kant; niet alleen het recht van vereniging maar ook de vrijheid van meningsuiting kan

hier worden genoemd. Het gaat daarbij om de mogelijkheid anderen te beïnvloeden.

De persoonlijkheidsontplooiing van de mens vraagt ook een daadwerkelijke bevordering van de kant van de gemeenschap zoals 's ministers voorganger aan de overzijde overtuigend heeft betoogd. Op hun beurt hebben de sociale grondrechten wel degelijk betekenis voor het individu en zijn ontplooiing. In het vervolg van mijn betoog zal ik dat adstrueren.

Waar het gaat om de persoonlijkheidsontplooiing van het individu wordt de staat doorgaans als de grootste bedreiger gezien. Typend voor de democratische rechtsorde is dan ook, dat het individu beschermd wordt tegen een noodlottige vrijheidsinperking, niet alleen door andere personen, maar ook door de staat. De formulering van de grondrechten betekent een uitdrukkelijke beperking van de staatsmacht. Toch kan men de volgorde ook omdraaien – en dat is vandaag wel zo actueel –: ter wille van zijn persoonlijkheidsontplooiing moet de burger beschermd worden tegen machtsuitoefening door niet alleen de staat maar ook andere personen. F. J. N. M. Van der Ven spreekt van de bevoegdheid voor het individu 'om onbelemmerd door maatschappelijke machten het eigen leven te leiden'.

Welnu, de staat is niet de éنية maatschappelijke macht. Waar het gaat om bij voorbeeld inbreuken op de persoonlijke levenssfeer, heeft de Nederlandse burger vandaag ten minste zoveel te vrezen van private machten als van de overheid. Mijn fractie kan zich dan ook vinden in datgene wat door de regeringscommissaris aan de overzijde is betoogd over de horizontale werking van de fundamentele vrijheden. Laat de rechter maar zoeken naar mogelijkheden tot positivering van de beginselen der democratie in privaatrechtelijke betrekkingen. Wij moeten de rechter hierin niet alleen vrijlaten, maar vooral ook stimuleren. Met name de regeringscommissaris zou ik hiertoe dan ook willen uitnodigen.

Wat dieper zou ik nog willen ingaan op de sociale grondrechten. Daarbij zal blijken dat ik in tegenstelling tot de geachte afgevaardigde mevrouw Van der Meer het belang van de positivering van deze rechten eerder wil oppeppen, dan bagatelliseren. In het algemeen zijn de sociale grondrechten geformuleerd als instructienormen voor de overheid. In zijn pre-advies voor de Nederlandse Juristen-Vereniging (1953) stelt C. H. F. Polak dat aan de sociale rech-

ten de gedachte ten grondslag ligt, dat ieder lid der gemeenschap recht heeft op een menswaardig bestaan en dat daarom de georganiseerde gemeenschap – dat is dus de staat – de plicht heeft hem dit te verschaffen, indien en voor zover dit nodig blijkt. De sociale rechten scheppen dus voor de staat verplichtingen om te doen of te geven.

De vraag is nu of en zo ja, welke rechten individuele burgers aan deze staatsplichten kunnen ontlenuen. Men is het er wel algemeen over eens, dat hier niet gesproken kan worden van subjectieve, individueel geldend te maken rechten zoals bij de klassieke grondrechten. Een uitzondering is wellicht het recht op vrije keuze van arbeid, dat de Tweede Kamer er bij amendement tussen plaatste. Maar daar waar gesproken wordt van 'voorwerp van zorg der overheid' kan het individu niet rechtens iets vorderen.

Toch zou het onbevredigend zijn als wij het bij die constatering moesten laten. Natuurlijk, wat de overheid kan doen, wordt beperkt door haar feitelijke mogelijkheden.

'Het sociale grondrecht', stelt Van der Ven terecht, 'houdt dus per definitie een relativiteit in'. Maar kan de overheid ook niet geprest worden althans te gaan tot het feitelijk mogelijke? In het kader van het vorig jaar december eindelijk Internationaal Verdrag voor de sociaal-economische en de culturele rechten wordt wel gesproken over 'progressive implementation'. Er moet vooruitgang zijn bij de verwezenlijking van deze rechten. Naar ons oordeel komt dit in de woorden 'voorwerp van zorg der overheid' onvoldoende tot uitdrukking! Beter was de formulering die werd gebruikt door de grondwetscommissie ingesteld bij Koninklijk besluit van 17 april 1950 in haar voorstel voor een hoofdstuk 'Van het maatschappelijk welzijn':

'De aanhoudende zorg der overheid is erop gericht ...', enz. Daarin komt de dynamiek van de sociale grondrechten beter tot uitdrukking. De erkenning van de mens als persoon met betrekking tot de waarden achter de sociale grondrechten betekent, zo stelt Van der Ven, 'dat hij een recht op zekerheid, een recht op arbeid bezit, zoals dat in de sociale grondrechten wordt erkend. Zoals Yelteskin het gezegd heeft, in Loeffts weergave:

'dat niet de erkenning van de noodzaak om naar de realisering van de in deze sociale grondrechten vervatte economische en culturele waarden te streven de grote geestelijke winst is van het menselijk sociaal bewustzijn, maar dat deze is gelegen in de erken-

ning van het recht daarop van de mens als zodanig ... In een gemeenschap, waarin men daarvan niet uitgaat – ook al wordt naar de verwezenlijking van die waarden feitelijk gestreefd – zal het menselijk lot slechts bepaald worden door de feitelijke mogelijkheden om deze waarden te realiseren en dus door de economische, sociale en politieke omstandigheden, en de historisch gegroeide verhoudingen. Een inwendig dynamisch beginsel dat een constante druk uitoefent, om boven het feitelijke uit te komen ontbreekt dan.'

Teuben spreekt in dit verband van een gepositieerd rechtsbeginsel. Het sociale grondrecht mag dan niet afdwingbaar zijn, het behoudt toch de reflexwerking van plicht naar recht. Er blijft een 'als een weerkaatsing van de staatstaak teruwerkend reflexrecht'. Dit zal zich in de eerste plaats politiek uiten. Als de overheid tekortschiet in de verwezenlijking van de sociale rechten zullen de burgers de verantwoordelijke politici met recht en reden herinneren aan de publieke plicht. 'De overheid' is een abstractie; voor het beleid wordt in een democratie steeds door mensen verantwoordelijkheid gedragen.

In dit kader wil ik nog twee aantekeningen maken bij de term 'de overheid'. Het gaat hier om het binnen de nationale gemeenschap erkende gezag. Dat gezag mag niet losstaan van die gemeenschap, het moet door haar gedragen worden. Daarmee stuiten wij op de horizontale werking van de sociale grondrechten. De plicht om voldoende werkgelegenheid te bevorderen, de bestaanszekerheid te garanderen en de welvaart te spreiden is een gemeenschapsplicht.

Natuurlijk, de overheid is hier het instrument van de gemeenschap, maar als dynamische rechtsbeginselen behoren de sociale rechten ook invloed uit te oefenen op het gedrag der burgers. Dat niet direct gezien kan worden hoe dit uitwerkt, is niet van belang, want hetzelfde kan gezegd worden van de plicht der overheid. Vaststaat minstens dat de private personen de overheid in haar grondwettelijke zorg niet mogen tegenwerken. Hoe ziet de regeringscommissaris deze horizontale werking van de sociale grondrechten?

Een tweede opmerking betreft de beperktheid van de nationale staat in de internationale rechtsgemeenschap. Evenals de klassieke grondrechten zijn ook de sociale rechten universeel. Zij manifesteren zich daar waar mensen op elkaars pad komen of er nu wel of

niet een vaste rechtsbetrekking is met een nationale staat. Ik voel vandaag een bijzondere behoefte dit te benadrukken.

Wat thans gebeurt met de Vietnamese bootvluchtelingen is een schande voor de gehele internationale rechtsgemeenschap. Wat is de betekenis van positivering van sociale rechten in internationale verdragen en nationale grondwetten als aan mensen het recht op het naakte bestaan kan worden ontzegd, omdat nationale staten de een na de ander menen, dat het garanderen van dat bestaan niet tot hun verantwoordelijkheid behoort. De Minister zal het mij vergeven dat ik bij de behandeling van deze Nederlandse grondwetsontwerpen niet kan nalaten deze opmerking te maken.

Ik richt haar dan ook vooral tot de Nederlandse overheid die van Maleisië en Thailand kan ik moeilijker aanspreken. Maleisië kwam tot zijn weezinwekkend handelen nadat de rest van de wereldgemeenschap het grotendeels had laten afweten, omdat de bootvluchtelingen nu eenmaal niet op hun nationale territoir waren geland. Zou Nederland hier niet samen met andere ratificeerders van de Internationale Verdragen voor de mensenrechten een initiatief moeten nemen? Hoe ziet de Regering de humanitaire en sociale rechtspositie van mensen, die zich van alles en iedereen verlaten op de internationale wateren bevinden? Wie is hun hoeder?

Ik keer terug tot de aard van de sociale rechten. Zoals de behoefte aan positivering van de klassieke grondrechten ontstond bij de opkomst van de moderne staat, zo gaat de vastlegging van sociale rechten samen met de moderne economische ontwikkeling gebaseerd op steeds verdergaande arbeidsverdeling en specialisatie.

In de traditionele economie gericht op zelfvoorziening van het gezin zijn alle relaties persoonlijk. Het individu ontleent zijn bestaanszekerheid aan de gemeenschap waartoe hij behoort. Het recht heeft dan niet het karakter van vorderingen en wederkerige plichten van het individu op de gemeenschap en van de ene persoon op de andere, maar het recht gaat dan op in de relaties. Rechtshandhaving wordt dan het herstellen van de relatie. Zo is het in het oude adatrecht. Maar met de arbeidsverdeling en de ruil worden relaties verontpersoonlijkt en ontstaat de behoefte de aanspraken te formuleren, die het individu kan maken op de gemeenschap. 'Relief to the poor is not a charity but a right', zei Disraeli nadat de industriële revolutie op gang was gekomen.

In de traditionele gemeenschap wordt het verschil tussen liefdadigheid en recht niet eens gezien. Liefdadigheid wordt pas kwetsend in een onpersoonlijke context, het geven van aalmoezen. Op arbeidsverdeling, specialisatie en ruil gebaseerde economische ontwikkeling tast de sociale kaders van de traditionele gemeenschap aan. Zo ontstaat de behoefte aan positivering van sociale grondrechten.

De verwezenlijking van de sociale grondrechten is geen onverdeeld succes te noemen, zoals vooral blijkt als wij het oog richten op het recht op arbeid (ik hoop dat straks nog te doen) daarmee rijst tevens de vraag, of wij het ons kunnen veroorloven, de traditionele kaders van de gemeenschap nog verder aan te tasten. Positivering van sociale grondrechten biedt onvoldoende compensatie voor een slopende sociale desintegratie. Mijn fractie meent dan ook dat bezinning op het type van economische ontwikkeling van vandaag zelve op haar plaats is. Ik zou het zeer op prijs stellen als de Minister inging op dit, naar ons gevoelen, fundamentele punt.

Voor landen als het onze loopt de formulering van de sociale grondrechten intussen wel achter belangrijke feitelijke rechtsontwikkelingen aan. Er is zeker ook veel bereikt, maar een moment als dit is niet bedoeld om de sociale rechtsontwikkeling van voorbij te laten gaan, doch om de hedendaagse toestand te toetsen aan het thans levend rechtsbewustzijn, zoals dat in deze grondwetsontwerpen tot uitdrukking komt.

Om te beginnen moeten wij dan constateren, dat er nog steeds een sterke neiging is – eerder toenemend dan afnemend – de eigen sociale positie veilig te stellen langs de weg van het eigen bezit, de eigen woning en de eigen opleiding in plaats van te vertrouwen op de maatschappelijke solidariteit. Nu zal mij onmiddellijk worden tegengeworpen dat dit ook de bedoeling is. De zorg van de overheid moet het particulier initiatief niet vervangen, maar aanvullen en kanaliseren, maar gebeurt dat ook?

Wordt er iets gedaan om het huidige geknok om toegang tot een opleiding die een goede positie op de arbeidsmarkt kan garanderen, in redelijke banen te leiden? Wordt daar voldoende voor gedaan? Wie de opleiding kan volgen, heeft zich over eigen werkgelegenheid en inkomen verder geen zorgen te maken, doch wie haar mist, blijft met louter een algemeen voorbereidende opleiding in een uiterst kwetsbare maatschappelijke positie.

## De Gaay Fortman

De 'cut-throat competition' waartoe ons sociaal-economische stelsel kan leiden, komt vandaag vooral tot uiting in het gevecht om een goede plaats op de arbeidsmarkt. Wat betekenen nu de sociale grondrechten voor de verliezers in deze strijd?

Het wetsontwerp inzake de sociale grondrechten stelt dat bevordering van voldoende werkgelegenheid voorwerp is van zorg der overheid. Ik zei al eerder dat dit nogal zwak geformuleerd is.

Dat de overheid de werkgelegenheid moet garanderen, werd met name na de Tweede Wereldoorlog in het Westen algemeen ingezien. In zijn State of the Union message van januari 1946 zei President Truman van de Verenigde Staten: 'It is the responsibility of government to gear its total program to the achievement of full production and full employment'. Dat klinkt nogal wat sterker dan de formulering die wij nu, dertig jaar later, bespreken.

In de oorspronkelijke tekst stond nog een tweede zin: 'Haar zorg' (die van de overheid) 'is erop gericht een ieder in staat te stellen in zijn onderhoud te voorzien door arbeid, die afgestemd is op de persoonlijke en maatschappelijke behoeften en mogelijkheden'.

De Tweede Kamer heeft die zin weggeamendeerd. Dat is heel begrijpelijk. Het willen voorzien in eigen onderhoud is een puur menselijk instinct dat noopt te zoeken naar werkzaamheden die daartoe in staat stellen. Waar het individu daarin niet slaagt, wordt in de moderne verzorgingsstaat het onderhoud gegarandeerd. Toch blijft er een zware maatschappelijke motivatie voor een eerlijke toedeling van de arbeid over de maatschappelijke subjecten.

Arbeid betekent participatie. Wie geen baan heeft, wordt wel verzorgd, maar staat verder overal buiten. Op de mogelijkheid tot participatie komt het vandaag juist aan. Daarom is het jammer dat er nu geen enkele verwijzing meer is naar het recht van het individu tot deelname aan de activiteiten die nodig zijn om brood op de plank te krijgen en het maatschappelijk welzijn te bevorderen.

Het recht op arbeid werd al in de tijd van de Franse revolutie bepleit. In 1819 noemt Fourier het het belangrijkste mensenrecht. Tegelijk is steeds bevestigd, dat dit recht moeilijk gepositieerd kan worden in de vorm van een subjectief recht, tenzij dit gepaard zou gaan met een plicht de door de overheid opgelegde arbeid te aanvaarden.

Het beroemde rapport van Beveridge uit 1944 heet 'Full employment in a free society'. Inderdaad, dat is de kunst: volledige werkgelegenheid in een vrije maatschappij.

Toch is juist op dit terrein de reflexwerking van de staatsplicht bijzonder belangrijk. Het mag dan niet gaan om een individueel geldend te maken vorderingsrecht, mensen zonder werk hebben jegens de overheid wel degelijk een aanspraak die in de politieke praktijk geldend moet worden gemaakt. De overheid mag zich niet beperken tot louter zorg voor de werkgelegenheid om vervolgens, waar het resultaat van die zorg te kort schiet, de werkloze nog slechts materieel te verzorgen. De werkloze heet in ons land 'een werkzoekende'. Hij wordt verondersteld niet te werken, maar werk te zoeken. De hulp van de overheid hierbij moet verder gaan dan pure bemiddeling op de arbeidsmarkt.

Waar voldoende betaalde banen ontbreken moet zij mensen niet verplichten door te blijven zoeken naar werk dat er niet is, maar hen in staat stellen op basis van de sociale zekerheid, zelf te zoeken naar nuttige werkzaamheden, die zij kunnen verrichten.

Ik zal hierover niet uitwijden doch volsta met de constatering dat een overheid die zegt al het mogelijke te doen voor de werkgelegenheid met het helaas onvermijdelijke gevolg dat er dan nog 250.000 werklozen blijven, verplicht is niet alleen te trachten het in de toekomst beter te doen doch thans de verantwoordelijkheid behoudt voor de werkgelegenheid van die 250.000. Ons nationale inkomen stelt ons in staat in het onderhoud van allen te voorzien en tegelijk blijven er voldoende nuttige werkzaamheden die nog verricht kunnen worden. Op die grond mag van de overheid meer gevraagd worden in de verwezenlijking van het recht op arbeid dan zij thans doet.

Het rapport van Beveridge van 1944 droeg als motto: 'Misery generates hate'. Ook al wordt de werkloze vandaag verzorgd, het niet kunnen participeren in de arbeid blijft 'misery'. En het zou een illusie zijn te denken, dat dit leed vandaag niet tot haat tegen de maatschappij zou kunnen leiden. Dat zal juist te meer het geval zijn, omdat de werkloosheid van vandaag in zo belangrijke mate selectiewerkloosheid is. Aan het wegselecteren van mensen uit de arbeidsmarkt zal een einde moeten komen, anders komt ook onze maatschappelijke orde zelf in gevaar.

Het was mede de slappe formulering van artikel 1.1.8.1, mijnheer de

Voorzitter, die mij noopte tot dit scherpe betoog. Er is vandaag reden tot dankbaarheid over de verworvenheden van onze democratische rechtsorde, maar er is ook reden tot zorg, internationaal en nationaal. Ik meen dat het onze plicht is op een moment als dit vooral die zorg en de daarmee verbonden verantwoordelijkheid te benadrukken.

□

De heer **Voûte** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Sedert de memorie van antwoord op de wetsontwerpen 13 872 en 13 873 aan deze Kamer gezonden werden is twee jaar verlopen.

Ter voorbereiding van de mondelinge behandeling was het nodig mij nogmaals in de boeiende materie van de Grondrechten te verdiepen en nogmaals de vraag onder ogen te zien, geformuleerd in het voorlopig verslag, of de Regering ondoordacht is afgeweken van de adviezen van de staatscommissie en van het zo ervaren college als de Raad van State (ik citeer hier de memorie van antwoord).

Het antwoord op deze vraag luidt wederom bevestigend, zoals ik hierna hoop aan te tonen. Het gaat in casu om het onvoldoende doordacht afwijken en niet om de vraag of de Grondwetswijziging in het algemeen grondig is voorbereid. Ik vestig hier de aandacht op, gezien de wat kribbige reactie op blz. 7 van de memorie van antwoord. Wanneer ik mij realiseer hoeveel tijd en energie aan de voorbereiding van deze Grondwetswijziging is besteed, dan is het wel zeer te betreuren, dat geen Nederlander op deze wijziging zit te wachten, ja zelfs, een kleine groep uitgesloten, er geen weet van heeft, noch er ooit warm voor zal lopen.

Ik zal mij beperken tot een bespreking van de volgende vier punten:

1. de horizontale werking van de Grondrechten;
2. het toetsingsrecht;
3. de bezwaren tegen artikel 1.7 lid 4 (handelsreclame vogelvrij) en
4. het statuut voor het Koninkrijk.

In afwijking van de adviezen van de staatscommissie en van de zo ervaren Raad van State is de Regering gekomen met het dogma dat aan de Grondrechten horizontale werking zou toekomen.

Het voorlopig verslag van de Eerste Kamer had vier pagina's nodig om al zijn bezwaren naar voren te brengen tegen de horizontale werking, die de Regering aan de Grondrechten wil geven. Het verweer daartegen in de memorie van antwoord beslaat 6 pagi-

## Voûte

na's. Kort samengevat is het uitgangspunt van de Regering dit, dat in verticale verhoudingen (burger/overheid) de rechtswerking van de Grondrechten onverkort geldt. In horizontale verhoudingen (burger/burger) zal onderzocht moeten worden door de rechter of, en zo ja in hoeverre, aan een Grondrecht een bepaalde rechtswerking moet worden toegekend. Een standpunt dat niet overtuigt, dat onvoldoende is om zo'n belangrijk nieuw vraagstuk als de grondwettelijke derdenwerking te schragen.

In de memorie van toelichting voor de Tweede Kamer wordt omtrent de horizontale werking van Grondrechten de volgende toelichting gegeven:

'Iets verder gaat de grondrechtsnorm, die zich niet alleen tot de wetgever richt maar ook aan de rechter presenteert als een belangrijke waarde waarvan de rechter de invloed ondergaat bij de interpretatie van privaatrechtelijke regels of begrippen. Vervolgens kan het grondrecht zelfstandig een rechtsbelang uitdrukken, dat de rechter bij de afweging van belangen mede in aanmerking moeten nemen. Nog weer verder gaat een grondrecht, dat de uitdrukking is van een rechtsbeginsel waarvan de rechter slechts op zwaarwegende gronden mag afwijken. Ten slotte kan het grondrecht beogen zich dwingend aan de rechter op te leggen en slechts die afwijkingen toe te staan, welke tot een grondwettelijke beperkingsclausule herleidbaar zijn. In de zojuist beschreven benadering is geen plaats meer voor de gedachte, dat de grondrechten of alle in het geheel niet of alle op dezelfde wijze en in dezelfde mate in de horizontale verhoudingen zouden doorwerken. De vraag naar de horizontale werking behoeft niet voor elk grondrechtsartikel gelijkloeiend te worden beantwoord'.

Deze passage is niet anders te begrijpen, dan dat de derdenwerking van sommige Grondrechten van openbare orde is en dat andere Grondrechten via een scala van zwaargewicht eindigen in de rubriek aanvullend recht. Wanneer in het voorlopig verslag Eerste Kamer wordt gevraagd aan de Regering om nu eens precies op te geven welke van de Grondrechten vallen onder de rubrieken:

- zich richten tot de rechter;
- zelfstandig een rechtsbelang uitdrukken;
- uitdrukking van een rechtsbeginsel waarvan de rechter slechts op zwaarwegende gronden mag afwijken; en

- dwingend aan de rechter opleggen.

Dan komt de Regering met de verbaingwekkende reactie in de memorie van antwoord:

'De verschillende vormen van doorwerking van grondrechten in de verhoudingen tussen burgers, die wij in de geciteerde passage in de memorie van toelichting hebben genoemd zijn dan ook niet zo zeer vaste definitieve kwalificaties voor de doorwerking van grondrechten, maar zijn vooral bedoeld om een aantal gradaties aan te geven, waarmee in de concrete rechtsbeslissingen aan grondrechten betekenis voor horizontale verhoudingen kan worden toegekend.'

De rechter krijgt dus de vrijheid om in een concreet - door hem te beslissen - geval aan een Grondrecht een gradatie toe te kennen (van openbare orde tot aanvullend recht) zonder aan die gradatie in volgende gevallen gebonden te zijn. Uit deze vragen en antwoorden leid ik af, dat de horizontale werking, die de regering aan de Grondrechten wil toekennen, onvoldoende doordacht in de toelichting tot het wetsontwerp is opgenomen.

Het is dus de rechter die gaat bepalen van geval tot geval of uit de Grondrechten civiele verbintenissen tussen de partijen voortvloeien en zo ja, of wij te maken hebben met:

- richtlijnen;
- aanvullend recht;
- recht waarvan slechts op zwaarwegende gronden vanaf mag worden geweken of dwingend recht.

Dat rechter's recht kan dan nog - al naar gelang het te beoordelen geval - verschillend uitvallen. De derdenwerking wordt aldus geheel overgelaten aan de rechter.

Een voortreffelijke analyse van dit 'rechter's recht' en van de taak die hier door de Regering aan de rechter wordt toebedeeld, geeft mr. E. A. Alkema in zijn 'Studies over Europese Grondrechten', het vorige jaar als proefschrift bij Kluwer uitgegeven.

Mijnheer de Voorzitter! Spoedig hoopt de Bijzondere Commissie uit deze Kamer voor het nieuwe BW gereed te zijn met de voorbereiding van Boek 6 'Algemeen gedeelte van het Verbintenissenrecht'.

De grondslag voor ons nieuwe Verbintenissenrecht wordt gevonden in artikel 1 van Boek 6 'Verbintenissen kunnen slechts ontstaan indien dit uit de wet voortvloeit'. De horizontale werking, die door de rechter van geval tot geval aan de Grondrechten kan worden toegekend, met alle gradaties

van dien, gooit het systeem van Boek 6 omver; immers nu kunnen ook verbintenissen ontstaan indien en voor zover de rechter horizontale werking aan een Grondrecht gaat toekennen.

Mijn conclusie is derhalve: Regering kom op Uw ondoordacht afwijken van het wijze advies van het zo ervaren college als de Raad van State terug.

Het gaat hier om het toetsen door de rechter van de wetten van de Grondwet, welk toetsingsrecht de Regering aan de rechter niet wil toekennen. De rechter bezit steeds het toetsingsrecht in de volgende gevallen:

- vande wetten aan Verdragen;
- van de wetten aan het Statuut;
- van de Grondwet aan Verdragen;
- van de Grondwet aan het Statuut;
- van de verordeningen en beslissingen van alle lagere organen aan de Grondwet.

De Regering wil de rechter het toetsingsrecht van de wet aan de Grondwet niet toekennen, omdat anders het risico zou dreigen, dat de rechter:

- a. in politieke strijdvragen gewikkeld zou worden, of
- b. in een conflictverhouding tot de wetgever, de Staten-Generaal, zou komen te staan.

Op deze plaats moet ik mijn eigen vulpen even neerleggen en moet ik het woord geven aan de kleinst mogelijke meerderheid van mijn fractie, die zich aansluit bij de beide argumenten die de Regering aangevoerd heeft om de rechter het toetsingsrecht van wetten aan de Grondwet niet toe te kennen. De kleinst mogelijke meerderheid van mijn fractie wil daar drie opmerkingen over maken.

Filosofisch beschouwd stamt de onbeschendbaarheid van de wet uit de leer van de volkssouvereiniteit. Met deze leer zou het wel zeer in strijd zijn dat de wetgever, de representant van het soevereine volk, door een ander orgaan, bij voorbeeld de rechter, zou worden gecontroleerd. Dit systeem functioneert in onze ogen redelijk. In het buitenland, bij voorbeeld in de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek Duitsland, leidt het soms tot aanzienlijke problemen. In dit verband zoekt de meerderheid de verklaring voor het aldaar bestaande toetsingsrecht in het spanningsveld tussen de centrale overheid en de min of meer onafhankelijke deelstaten.

Als zodanig acht die meerderheid het toetsingsrecht in onze constellatie een miskenning van de eenheidsstaat. De waarborg dat de wetgever zich aan de Grondwet zal houden, ligt tevens opgesloten in de ambtseed, die de le-

## Voûte

den van de Staten-Generaal bij de aanvaarding van hun betrekking afleggen en die luidt: Ik zweer of verklaar getrouwheid aan de Grondwet.

Het tweede argument van de kleinste mogelijke meerderheid van onze fractie die het op dit punt met de Regering eens is, is het volgende.

Het aanvaarden van het toetsingsrecht door de rechter houdt in dat de beoordeling van mogelijke strijdigheid van wet met Grondwet wordt opgedragen aan een college van een klein aantal personen dat in beslotenheid hierover een oordeel velt. Bovendien lijkt het gevaar niet denkbeeldig dat de benoeming van leden van de Hoge Raad in politiek vaarwater komt. De eerste tekenen daarvan zijn kortgeleden aan de overzijde gebleken. Hiertegen hebben deze leden van mijn fractie ernstige bedenkingen.

Ten slotte menen zij dan ook op grond van de huidige praktijk dat er geen reden is af te wijken van het bestaande stelsel, dat globaal inhoudt dat de regelingen waarmee het parlement zich niet bemoeit, bij voorbeeld algemene maatregelen van bestuur, verordeningen enz., wel door de rechter mogen worden getoetst, maar dat daar waar het parlement als soevereine vertegenwoordiger van het Nederlandse volk optreedt, de rechter moet terugtreden.

Ik neem mijn eigen vulpen weer op. Beide argumenten van de Regering om de rechter het toetsingsrecht van wet aan Grondwet te onthouden zijn weinig overtuigend. Dit zeg ik namens de grootste mogelijke minderheid van mijn fractie. Het eerste argument is: de rechter mag niet gewikkeld worden in politieke strijdvragen. De rechter wordt dagelijks geconfronteerd met alle politieke strijdvragen, zoals stakingen, kraken, abortus, vreemdelingenrecht, Zuid-Molukkers, alternatieve gezinsvormen enz. Hij is derhalve gewikkeld in alle mogelijke politieke strijdvragen. Het is struisvogelpolitiek dit niet te willen zien.

Het tweede argument is: de rechter mag niet in een conflictverhouding tot de wetgever komen te staan.

Hoe weinig principieel het standpunt van de Regering is blijkt nog hieruit, dat – als het gaat om de horizontale werking – de rechter een onbegrensd vertrouwen van de Regering geniet, terwijl hij bij veel minder ingrijpende toetsing buiten spel wordt gezet. A. M. Donner schrijft in Themis (1976/5) terecht, dat nu de Grondwetgever niet duidelijk zegt wat wel en wat niet rechtens zal zijn – de grond-

wetgeving uit handen is gegeven en beland is bij de rechter. Welnu! Laat de rechter die wetgeving dan ook beoordelen, voeg ik hieraan toe.

Een conflictverhouding van de rechter met de wetgever zie ik niet. Gezien de zorgvuldige wijze waarop wetten worden voorbereid door de administratie zal het tot de uitzonderingen behoren dat een wet in strijd met de Grondwet is. En wie moet dit dan beoordelen? Moet de wetgever dit zelf doen? Moet hij rechter in eigen zaak zijn of onpartijdige deskundige rechter?

Natuurlijk deze laatste! In een artikel van mijn hand in het NJB van 1 oktober 1977 vermeldde ik als voorbeeld, hoe ongeschikt de Staten-Generaal zijn om hier als beslissend orgaan op te treden bij de recente wijziging van de Kieswet. In het belang van de justitiabelen ware te bepalen, dat alle vragen van toetsing van de wet aan de Grondwet bij prorogatie rechtstreeks aan de Hoge Raad mogen, wellicht zouden moeten worden voorgelegd.

Mijnheer de Voorzitter! Het komt mij voor, dat de Regering over het hoofd heeft gezien, hoe haar horizontale werking van de grondrechten de rechter dwingt tot een toetsing van de wet aan de Grondwet. Als dat zo is, laten we dan die toetsing ook volledig erkennen in het belang van de rechtszekerheid.

Ik wil dit met een voorbeeld toelichten. Een werkgever heeft twee werknemers, een Nederlander en een gastarbeider, beiden even oud, zelfde anciënniteit, zelfde rang, beiden even kundig en toegewijd. Als het op promotie aankomt discrimineert de werkgever de gastarbeider ten gunste van de Nederlander. Hij kan dat doen op grond van artikel 6 lid 1 van de Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers.

Dat neemt de gastarbeider niet. Hij snelt naar de kantonrechter en beroept zich op artikel 1 van de Grondwet, gelijke gevallen gelijk behandelen en het verbod van discriminatie; de horizontale werking van deze grondwettelijke bepalingen moet geacht worden van openbare orde te zijn en geïntegreerd te zijn in het arbeidscontract met zijn werkgever. Wat doet nu de kantonrechter?

De werkgever beroept zich op de wet en de gastarbeider op de horizontale werking van de betreffende Grondwetsartikelen. De rechter zal moeten constateren dat wet en Grondwet elkaar tegenspreken en dan beslissen dat hij de voorrang moet geven aan de wet van de hoogste orde, te weten de Grondwet. Dit is toetsing ten voeten uit. Dit voorbeeld is met tal van andere voorbeelden, te ontleen aan het huurrecht, strafrecht, enz. aan te vul-

Mijnheer de Voorzitter! Alvorens van het toetsingsrecht af te stappen, wil ik nog een opmerking maken, ontleend aan de dit jaar verschenen scriptie 'De Grondrechten-bescherming' van mr. J. A. M. L. Houben. Houben bespreekt de grondrechten in het gemeenschapsrecht, hoe dat recht directe werking heeft en hoe de Grondwet en de wetten aan die verdragen zijn te toetsen.

De rechter mag de wetten toetsen aan de grondrechten in het gemeenschapsrecht; hij mag de grondrechten van de Grondwet toetsen aan dat gemeenschapsrecht. Dan is er toch geen redelijk argument meer voor aan te voeren waarom de rechter grondrechten, uitgewerkt in wetgeving, niet aan de Grondwet zou mogen toetsen. Daar komt dan nog bij, dat nu wij de zelfwerkende grondrechten in het gemeenschapsrecht hebben erkend, de grondrechten in de Grondwet zo niet overbodig, dan toch eigenlijk van de tweede orde zijn geworden.

Mijnheer de Voorzitter! Mijn derde onderwerp betreft de bezwaren tegen artikel 1.7 lid 4, van de Grondwet. Er zijn vele bezwaren geopperd tegen artikel 1.7, lid 4, van de Grondwet luidende:

'De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame'.

Vrijheid van meningsuiting en van drukpers, radio en t.v., het openbaren van gedachten en gevoelens gelden niet voor het maken van handelsreclame, zo bepaalt lid 4 van artikel 1.7. Het komt mij hoogst waarschijnlijk voor dat – als de betrokken organisaties tijdig bij de Tweede Kamer aan de bel hadden getrokken in plaats van zulks eerst bij de behandeling door de Eerste Kamer te doen – artikel 1.7, lid 4, zou zijn geschrapt, althans zou zijn gewijzigd in de geest van:

'Het bedrijfsmatig maken van reclame voor commerciële doeleinden kan – behoudens iedere verantwoordelijkheid volgens de wet – aan een voorafgaand verlof worden verbonden, indien de aanbieding een gevaar voor de volksgezondheid zou kunnen opleveren'.

Artikel 1.7, lid 4, lijkt te stammen uit de tijd toen het 'bon ton' was om het bedrijfsleven te pesten, toen kamerleden – wellicht mede om de voorpagina's van de dagbladen te halen – als agitatoren optraden tegen reclame voor rokerij, alcoholische dranken, Outspar-sinaasappelen en Angola-koffie (vóór dat dit land door Cubaanse soldaten werd bezet), toen het uitzenden van reclameboodschappen door de t.v. vóór het nieuws van 19.00 uur

## Voüte

vooral verboden moest worden met het oog op de jeugdige kijkers, alsof het schone wasgoed, reinheid tot in het kleinste vertrek, Martine Bijl die plakjes Nederlandse kaas op het brood van haar man legt – ik noem maar enkele voorbeelden – schadelijk zou kunnen zijn.

Sinds onheuglijke tijden hoort het gebruik an alcoholische dranken en het roken tot het leven van de mensen. De VVD is ervoor om gewoon jezelf te kunnen zijn en voelt niets voor betuttelen van bovenaf.

Prof. Slagter heeft in een tijdschrift-artikel dit grondwettelijk verbod niet geheel ten onrechte op de volgende wijze min of meer belachelijk gemaakt:

'Het wordt blijkbaar als een groter maatschappelijk euvel gezien als iemand reclame maakt voor koekjes van f 0,80 en verzwijgt dat het in feite gaat om oud-bakken koekjes van f 1, dan dat iemand reclame maakt voor de zegeningen van het bewind van China, Cuba, Sovjet-Unie of Lybië, en verzwijgt, dat het systeem gepaard gaat met onderdrukking van politieke tegenstanders'.

Ik keer terug tot de ernst van het onderwerp, dat ons vandaag bezighoudt. Ik wil met nadruk zeggen dat het eigenlijk onverteerbaar voor onze fractie is, dat in de Grondwet iedere definitie ontbreekt van wat onder 'handelsreclame' moet worden verstaan.

Niet voor niets is in het nader voorlopig verslag de vraag gesteld of het kabinet-Van Agt/Wiegel de memorie van antwoord van het kabinet-Den Uyl zonder meer zou overnemen. Artikel 1.7, lid 4, bood en biedt een goede gelegenheid aan te tonen, dat het dit kabinet ernst is met het steunen van het bedrijfsleven.

De Nederlandse Organisatie van Tijdschrift Uitgevers, de Bond van Adverteerders, de Nederlandse Vereniging van Erkende Reclame-Advies Bureaus, de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden en tal van anderen verwachten van deze Regering, dat zij alsnog bereid zal zijn om het 'bedrijfsleven pesten' een halt toe te roepen en toe te zeggen artikel 1.7, lid 4, alsnog in nadere overweging te nemen, bij voorbeeld door ter zake een novelle bij de Tweede Kamer in te dienen.

Dat betekent dan ook, dat Nederland weer in de pas komt bij alle andere EG-landen; in geen van deze landen is de handelsreclame in de Grondwet uitgesloten. Dan zal het niet meer mogelijk zijn om op grond van louter politieke motieven, door middel van wetge-

ving 'handelsreclame' in alle media en voor ieder produkt te verbieden of aan voorwaarden te verbinden.

Dusdoende wordt ook en terecht vertrouwen gesteld in de zelf-regulerende instituten die op dit gebied werkzaam zijn, te weten de Code-Commissie, de Keuringsraad openbare aanprijzing van Geneesmiddelen en Geneeswijzen, de Raad van Orde en Tucht voor het Advertentiewezen en de Reclameraad. Het hier bepleite standpunt laat onverlet elke repressieve wettelijke regeling, bijvoorbeeld ter bestrijding van misleidende reclame, de Geneesmiddelenwet, enz.

Ik kom thans tot het vierde onderwerp, het Statuut voor het Koninkrijk.

Mijnheer de Voorzitter! Dezerzijds is vraag opgeworpen of bij de wetsontwerpen nrs. 13872 en 13873 de bepalingen van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden en met name de bepalingen van de artikelen 15 tot 20 in acht zijn genomen. In de nadere memorie van antwoord zegt de Regering, dat de artikelen 15 tot 20 van het Statuut niet in acht zijn genomen en dat zulks ook niet nodig was.

Er moet, volgens de Regering, een onderscheid worden gemaakt tussen 'aangelegenheden van het Koninkrijk' en 'Nederlandse eigen aangelegenheden'. Het vaststellen en wijzigen van grondrechten in de Grondwet zou, aldus de Regering, vallen onder de 'Nederlandse eigen aangelegenheden'.

Het door de Regering gemaakte onderscheid tussen aangelegenheden van het Koninkrijk en eigen interne zaken is op zichzelf stellig juist. Ik blijf evenwel van mening, dat het standpunt, door de Regering in de onderhavige aangelegenheid ingenomen, onjuist is en dat ten onrechte de bepalingen van de artikelen 15 tot 20 van het Statuut niet zijn nageleefd.

Wat is immers het geval? Artikel 3 van het Statuut zegt dat, onverminderd hetgeen elders in het Statuut is bepaald, de acht in dit artikel met name genoemde onderwerpen aangelegenheden van het Koninkrijk zijn. Artikel 5 lid 3 voegt daaraan toe, dat op een voorstel tot verandering van de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, de artikelen 15 tot 20 van toepassing zijn.

De Regering stelt in haar nadere memorie van antwoord, dat Koninkrijksaangelegenheden alleen in artikel 3 en in artikel 5 eerste lid te vinden zijn.

Salve omni referentia aan de bewindslieden en aan de Regeringscommissaris, is dit standpunt onjuist, en wel op de volgende drie gronden:

1. dan zou in artikel 3 niet verwezen worden naar 'elders in het Statuut' maar naar artikel 5 eerste lid;

2. artikel 5 eerste lid bevat geen bepaling, regelende wat Koninkrijksaangelegenheden zijn en

3. Koninkrijksaangelegenheden worden wèl vermeld en geregeld in artikel 5 lid 3; artikel 11 lid 1; artikel 43 lid 2, artikel 45 en artikel 54 van het Statuut.

Artikel 5 lid 3 bepaalt, dat op een voorstel tot verandering van de Grondwet, houdende bepalingen betreffende aangelegenheden van het Koninkrijk, de artikelen 15 tot 20 van toepassing zijn.

De vraag, waar het nu om gaat en die de Regering en mij verdeeld houdt, is of een wijziging van de Grondwet houdende de grondrechten volgens het Statuut tot Koninkrijksaangelegenheden gerekend moet worden. Wordt die vraag bevestigend beantwoord, zo zijn de artikelen 15 tot 20 van toepassing en heeft de vorige Regering zulks ten onrechte nagelaten.

Het antwoord op deze vraag geeft artikel 43 lid 1 en lid 2 van het Statuut: lid 1, elk van de landen draagt zorg voor de fundamentele menselijke rechten en de grondrechten, en: lid 2, het waarborgen van die rechten is aangelegenheid van het Koninkrijk. Artikel 43 wordt nader uitgewerkt in artikel 44 voor de Landsdelen en in artikel 45 voor de Grondwet. Artikel 44 betreft een Landsverordening tot wijziging van de Landsregeling betrekking hebbende op de menselijke rechten en artikel 45 betreft de wijziging van de Grondwet, eveneens betrekking hebbende op de menselijke rechten, de grondrechten.

Het slot van artikel 45 zegt nog ten overvloede, dat zowel artikel 5 als artikel 10 van het Statuut van toepassing is. Hieruit volgt, dat grondrechten in de Grondwet en de wijziging van de Grondwet krachtens het Statuut behoren tot aangelegenheden van het Koninkrijk. De Regering dient dus de artikelen 15 tot en met 20 nakomen, hetgeen niet is gebeurd.

Mijnheer de Voorzitter! Het voorafgaande is geen interpretatie van mijzelf pour besoin de la cause, maar het is de interpretatie van de officiële 'Toelichting op het Statuut' op artikel 45. Deze toelichting is te vinden in de 'Grondwet', editie Schuurman & Jordens, 12de druk, pagina 160.

Gezaghebbende schrijvers ondersteunen de juistheid van de toelichting op artikel 45 van het Statuut. Te noemen zijn Professor Kranenburg 'De nieuwe structuur van het Koninkrijk' en Van der Pot/Donner 'Handboek van het Nederlands Staatsrecht', pagina 600.



## Voûte

In haar nadere memorie van antwoord beroept de Regering zich op een tijdschriftartikel van Logeman (NJB 1955/933) en op Van Helsdingen. Het beroep van de Regering op het artikel van Logeman is mijns inziens uiterst zwak.

Immers Logeman negeert artikel 45 laatste zin, hij beroept zich bij herhaling op de geest van het Statuut en hij meent dat de toelichting op artikel 45 dwaalt, alsof de toelichting niet de geest van het Statuut zou verwoorden. Hier komt dan nog bij, dat Logeman in een volgend tijdschriftartikel (NJB 1956/141) voor een groot deel op zijn eerder genoemd artikel terugkomt. Hij protesteert tegen de opvatting van de Regering dat wijziging in de samenstelling der Staten-Generaal een louter Nederlandse aangelegenheid zou zijn en – let wel – hij beroept zich daarbij op de officiële toelichting. Er resteert – om het standpunt van de Regering te schragen – dus alleen Van Helsdingen.

Wanneer de Regering door mijn uitzetting overtuigd mocht zijn dat bij de onderhavige Grondwetswijziging – betrekking hebbend op de grondrechten – de artikelen 15 tot 20 van het Statuut ten onrechte niet zijn nagekomen, verneem ik gaarne hoe de Regering deze omissie denkt te herstellen. De Regering bedenke wel, dat de rechter de Grondwet aan het Statuut mag toetsen!

Mijnheer de Voorzitter! Met grote belangstelling zie ik de reactie van de Regering op de vier door mij besproken onderwerpen tegemoet. Volledigheidshalve vermeld ik nog, dat het van het antwoord van de Regering zal afhangen of onze fractie nog met betrekking tot een of meer dezer onderwerpen een motie zal indienen.



De heer **Heijne Makkreef** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Om te beginnen een citaat:

'De aanspraak van een ieder op sociale zekerheid is een rechtsgoed dat waard is in de Grondwet te worden neergelegd, ook al blijft de uitwerking daarvan in het licht van veranderde behoeften een onderwerp van voortdurende zorg voor Regering en Staten-Generaal.'

Dit citaat is afkomstig uit een rapport dat in oktober 1969 door een commissie uit mijn partij over de Grondwetsherziening werd uitgebracht. In die tien jaar is onze mening op dit punt niet veranderd. Ik kan dan ook verklaren dat mijn fractie het principe van de opname van de sociale grondrechten

in de Grondwet steunt. Met de wijze waarop dat in dit wetsontwerp gebeurt zijn wij echter niet honderd procent gelukkig.

Wij zijn nog niet overtuigd door het antwoord van de Regering omtrent de onderscheiding van de diverse soorten grondrechten. Uiteindelijk komt dat antwoord neer op: we erkennen wel dat het onderscheid er is, maar we weten niet waar de grens precies getrokken moet worden en daarom trekken we maar geen grens. Inderdaad een simpele techniek. Ik vrees, dat bij ruime toepassing van deze redenering ook buiten dit wetsontwerp, er heel wat indelingen in groepen zouden sneuvelen. Men kan op die manier zelfs het verschil tussen wit en zwart wegpoetsen, althans weigeren daaraan consequenties te verbinden, omdat er nu eenmaal een continue reeks grijzen tussen zit. Inderdaad is het trekken van de grens dan arbitrair, maar dat alleen is nog geen reden hem niet te trekken.

In de voorstellen zoals die door de commissie-Cals/Donner zijn gedaan (althans door de meerderheid daarvan) was een duidelijk onderscheidingscriterium ingebouwd: de toetsing van de wet aan de Grondwet door de rechter. Die bepalingen waarvoor men de toetsing mogelijk wenst te maken plaatse men in het hoofdstuk Klassieke Grondrechten, alle andere niet. Dit argument is door de Regering gepareerd met de mededeling: die toetsing hebben wij niet meer voorgesteld. Na wat de heer Voûte daarover gezegd heeft zult u zich kunnen voorstellen dat dit argument althans een deel van mijn fractie niet zo aanspreekt.

Verder moet het mij van het hart dat de in het nader voorlopig verslag gestelde vraag naar de afweging van de samenhang tussen de grondrechten onderling tegen andere samenhangen nauwelijks is beantwoord. Als we dat antwoord bekijken, zien we immers dat uitvoerig wordt ingegaan op de argumenten voor samenvoeging. Argumenten voor een andere plaatsing van de sociale grondrechten – en wellicht ook van enkele klassieke – worden in het geheel niet vermeld, laat staan afgewogen. Terwijl toch de meerderheid van de commissie-Cals/Donner een argument voor het aanhangen van de sociale-grondrechten aan de bepalingen over wetgeving en bestuur heeft gegeven dat op mij althans als tamelijk klemmend overkomt.

Dat argument is bekend, namelijk dat de sociale grondrechten niet, zoals de klassieke, een door de individuele

burger ten opzichte van hemzelf afdwingbare verplichting van de overheid inhouden, maar in de eerste plaats een opdracht aan de wetgever en de uitvoerende macht, een zorgverplichting, een instructienorm. Daarom behoren zij merendeels te worden gekoppeld aan het hoofdstuk over wetgeving en bestuur.

Mijnheer de Voorzitter! Ik ga in deze richting nog iets verder. Met het bijeenbrengen van alles wat als grondrecht geformuleerd kan worden in één hoofdstuk geeft men inderdaad aan het begrip 'grondrecht' een zeker accent. De vraag is echter wel – die vraag kan ook voor sommige klassieke grondrechten gesteld worden – of daarmee de systematiek van het geheel bevorderd wordt. Is het nu werkelijk nodig om de bepaling bij voorbeeld dat niemand tegen zijn wil van de hem door de wet toegekende rechter kan worden afgetrokken uit de passende omgeving van de bepalingen over de rechtspraak weg te halen?

Is het niet zo, dat uiteindelijk de Grondwet als geheel de strekking heeft van waarborg van de rechten van de burger? Tot op zekere hoogte kan men van elk artikel zeggen dat daarmee de positie van de burger beschermd wordt, althans afgebakend tegen die van de overheid. Ook bij voorbeeld de bepalingen over de Staten-Generaal kunnen worden opgevat als een waarborg voor de rechten van de burger; hetzelfde geldt zeker voor die over de rechtspraak. In een absolute monarchie of dictatuur bestaat geen beroep op een grondwet en al hanteert men een dergelijk stuk onder die omstandigheden wel eens met het omgekeerde doel, maar daar behoeven wij in dit land gelukkig geen rekening mee te houden. Dat wil zeggen dat met het plaatsen van sociale en klassieke grondrechten in één hoofdstuk het afbakeningsprobleem slechts wordt verplaatst, niet opgelost. Wanneer is een bepaling een grondrecht dat in hoofdstuk 1 moet staan en wanneer niet meer, zodat zij in het systematisch aangewezen hoofdstuk kan blijven staan?

Als de artikelen 1.16 en 1.17 zoals die nu worden voorgesteld rustig in het hoofdstuk Rechtspraak waren gebleven resp. geplaatst, zou daarmee de samenhang met die materie tot zijn recht zijn gekomen zonder dat daarmee de betekenis van deze bepalingen voor de rechtspositie van de burger ook maar enigermate zou zijn verminderd. Want, zoals de Regering zelf zegt in de laatste alinea van de nadere memorie van antwoord, *rubrica non est lex*.

## Heijne Makkreel

Deze afweging was het die ik in de schriftelijke voorbereiding, helaas tot en met de nadere memorie van antwoord gemist heb.

Samenvattend, mijnheer de Voorzitter, de inhoud van de voorgestelde bepalingen stuit bij mijn fractie niet op grote bezwaren. Integendeel, die spreekt ons wel aan. De plaatsing in hoofdstuk 1 echter achten wij minder juist. Wij menen dat hierdoor een goede systematiek wordt opgeofferd aan emotionele overwegingen. Combinatie van de klassieke grondrechten in één hoofdstuk had zin zolang toetsing van de wet daaraan werd voorgesteld. Nu die verlaten is, is zelfs daarvoor het belang van samenbrengen in hoofdstuk 1 discutabel geworden. A fortiori geldt dat voor de sociale grondrechten.

Mijnheer de Voorzitter! Wij wachten het antwoord van de Regering af en zullen daarna ons uiteindelijke standpunt ten aanzien van ontwerp 13 873 bepalen.

□

De heer **Van der Jagt** (GPV): Mijnheer de Voorzitter! Met enige schroom vraag ik het woord bij de behandeling van deze wetsvoorstellen. De schriftelijke voorbereiding vond plaats toen ik nog geen zetel in dit Huis mocht bezetten en ik heb er ook niet aan mee kunnen doen. Ik wil mij daarom beperken tot één saillant punt. Ik heb er geen moeite mee om sociale grondrechten op te nemen, ook niet in één hoofdstuk met de klassieke grondrechten, maar dan is het naar mijn mening wel noodzakelijk – bij de behandeling van deze wetsontwerpen aan de overzijde van het Binnenhof heeft de heer Jongeling daarop gewezen – dat als de sociale grondrechten worden opgenomen in de Grondwet er dan toch op zijn minst een fundering moet worden gegeven waarom en waartoe dit is geschied.

Mijn fractie meent, zo sprak Jongeling indertijd, dat als men sociale grondrechten in de Grondwet wenst op te nemen, dit eens te meer verplicht tot het eveneens opnemen in de Grondwet van een preambule waarin overheid en burgers wordt gewezen op een publiek nationaal doel en richting waarin onze samenleving zich dient te ontwikkelen.

De toenmalige bewindsman zei over dit voorstel: 'De preambule zal altijd leiden tot een formule die duidt op een levensovertuiging en zeker in de gedachte van de geachte afgevaardigden op een uiting van geloof. Welnu, ik ben van mening dat een dergelijke uiting in

het staatsstuk dat het fundament is van de rechtsinstellingen van de staat, geen plaats behoort te vinden.'

In de ARP en de CHU was deze gedachte in het verleden geen gemeen goed. Integendeel, ik denk dan met name aan het program van beginselen van de CHU, zoals dat in 1951 is vastgesteld. Daarin stond dat de Grondwet behoort te erkennen dat de overheid Gods dienaressen is. In een vroeger program van de ARP stond dat de Grondwet langs de wettige weg ontwikkeld en hervormd moet worden overeenkomstig de eis van het anti-revolutionair of christelijk-historisch beginsel. In de commissie-Van Schaik waren dan ook de leden van de KVP, de ARP en de CHU nog voor het opnemen van een preambule in de Grondwet. Ik vind het jammer dat men dit spoor heeft verlaten, want het is naar mijn gevoelen een fundamenteel tekort dat in de Grondwet geen nationaal en universeel doel wordt aangegeven.

De vorige bewindsman heeft terecht gesteld dat vanaf 1814 het niet tot de tradities van onze Grondwet heeft behoord om een preambule op te nemen. Het zij zo, maar dit wil niet zeggen dat op dit punt geen verbetering gewenst zou zijn. Vooral nu de Grondwet geheel wordt herzien en gewijzigd en sociale grondrechten worden toegevoegd, is deze vraag legitiem: waarom en waartoe krijgt de wetgever in de Grondwet opdrachten om te zorgen voor bevordering van werkgelegenheid, bestaanszekerheid, welzijn enz.? Hangen deze opdrachten in de lucht? Zijn ze niet genormeerd? Zijn ze normloos? Moet hier geen intentieverklaring zijn?

Ik weet dat de gedachte van de neutrale staat hier debet aan is, maar naar mijn gevoelen kunnen wij op dit punt niet neutraal zijn. Als de Grondwet niet mag en kan vermelden dat de overheid Gods dienaressen is, omdat er onder ons verschillend over wordt gedacht, kunnen wij niet stellen dat onze positie in dezen neutraal is, want wij doen ook daarmee een keuze, zoals wij dat bij iedere wet doen. In dit geval kiezen wij voor weglaten. Als wij consequent zijn, zullen wij in het verlengde van dit zogenaamde neutralisme ook de aanhef boven iedere wet moeten weglaten, waarin staat dat onze vorstin regeert bij de gratie Gods. Waarom kan hiervan bij de gewone wet wel getuigenis van worden gegeven, maar niet in een preambule bij onze allerbelangrijkste wet, de Grondwet?

Als onze Grondwet elke verwijzing naar een hoger doel moet verwijzen,

moeten wij dan ook maar niet een ander volkslied zien te krijgen en moeten wij de rijksmunt dan maar niet opdragen om de bedde uit de rand van onze guldens en rijksdaalders weg te laten? Waarom boven de aanhef van iedere wet, in ons volkslied en op onze munten wel Gods naam genoemd en niet in de Grondwet? Ik weet dat er landgenoten zijn die deze overblijfselen, die nog wat aan een christelijke staat doen denken, beschouwen als rudimenten uit een grijs verleden die zo snel mogelijk moeten verdwijnen.

Het zou consequent zijn, maar wij zouden hoe langer hoe meer koersen naar een godsdienstloze staat. Het zal u niet verwonderen dat mijn fractie deze weg niet opwil. Integendeel, wij zien een discrepantie tussen de genoemde elementen in ons staatsleven en het weglaten van een preambule als door ons bedoeld.

Nu wordt wel gesteld: 'Wij leven toch in een pluriforme samenleving?' Jazeker, maar zoals politieke partijen trachten hun politieke inzichten manifest te doen worden in de wetgeving, zo zal ook een christelijke partij trachten zoveel mogelijk in de wetgeving tot gelding te brengen de erkenning dat volk en overheid Gods opdrachten hebben te vervullen, om deze aarde tot ontwikkeling te brengen. In dat perspectief zijn de grondrechten solide verankerd. Indien dat niet gebeurt, dan hebben de grondrechten geen hecht fundament.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **Voorzitter**: Ook over het ontwerp van rijkswet tot Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 1 en 2 (13 957, R 1039) zal volgende week worden beslist.

---

Aan de orde is de behandeling van het ontwerp van rijkswet **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake de toelating, uitzetting en uitlevering, het Nederlanderschap en het ingezetenschap (14 200, R 1048)**.

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Oskamp** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Ik heb er in de eerste plaats behoefte aan, namens mijn fractie mijn waardering uit te spreken over de uitvoerige en degelijke wijze waarop

## Oskamp

onze vragen en opmerkingen zijn beantwoord. Het gevoel van onbehagen, dat ons vaak bevangt bij het lezen van een memorie van antwoord bleef deze maal achterwege. Als ik nu zeg, dat wij bij een zo belangrijk onderwerp als een Grondwetswijziging niet anders verwacht hadden, bedoel ik daarmee niet dat wij het heel normaal vinden dat wij bij andere gelegenheden zo af en toe met een kluitje in het riet worden gestuurd.

Het voorliggend wetsontwerp heeft betrekking op het Nederlandschap, het ingezetenschap en de toelating, uitzetting en uitlevering van burgers en niet-Nederlandse ingezetenen. Alleen al de titel werpt de vraag op, of aan iedere ingezetene met de Koninkrijksnationaliteit, of zelfs aan iedere houder van de Koninkrijksnationaliteit, het grondwettelijk recht gegeven moet worden zich te allen tijd vrij in Nederland te vestigen. Het zal duidelijk zijn, dat deze vraagstelling in de eerste plaats betrekking heeft op de Nederlandse Antillianen. Maar laat vooral niet de indruk bestaan, dat het alleen om de Antillianen gaat, hoewel het eenvoudig gegeven, dat wij nu over een rijksdwet spreken, die indruk wel versterkt.

Er wonen buiten Nederland duizenden Nederlanders die zelf, of wier ouders of zelfs grootouders Nederland hebben verlaten om zich elders te vestigen en die nog steeds in het bezit zijn van de Nederlandse nationaliteit. Ook zij kunnen zich weer melden aan onze grenzen en velen van hen zullen dat ongetwijfeld doen als bij voorbeeld het tij in Zuid-Afrika keert.

De vraag wie Nederlander is en wie niet, wordt beantwoord door de Wet op het Nederlandschap. Nederlandschap en alles wat daarmee samenhangt is een uiterst ingewikkelde materie, maar een ieder die vragen heeft over zijn of haar status kan daarop antwoord krijgen op het plaatselijke gemeentehuis of op de Nederlandse Ambassade in zijn of haar land van vestiging.

Indien de Staten-Generaal overgaan tot wijziging van de Wet op het Nederlandschap dan mag verwacht worden dat ingezetenen Nederlanders en Nederlanders in het buitenland daarvan op de hoogte worden gesteld, zodat in het bijzonder degenen die buitenslands verkeren op grond van die informatie beslissingen kunnen nemen over hun eigen toekomst.

Ik heb hier een ogenblik bij stil gestaan om te benadrukken, dat bij een eventuele wijziging van de Wet op het

Nederlandschap, een ieder die het Nederlandschap dreigt te verliezen al naar de aard van de wijziging, stappen kan ondernemen om dit te voorkomen. Is dat nu ook het geval, wanneer enige Regering een toelatingsbeleid gaat voeren? Dat is mijn eerste vraag. Mijn tweede vraag is: heeft de Regering bepaalde groepen Nederlanders op het oog, die eventueel onder een toelatingsbeleid zouden kunnen gaan vallen en aan wie dus de toelating geweigerd zou kunnen worden? Mijn derde vraag: heeft de Regering niet in het bijzonder de Antilliaanse Nederlanders op het oog? Zoals wij reeds opmerkten in het voorlopig verslag, de Regering laadt op z'n zachtst gezegd deze verdenking op zich door haar argumentatie in de memorie van toelichting en in de memorie van antwoord aan deze Kamer.

Wij kunnen ons heel wel voorstellen, dat zich omstandigheden gaan voordoen, waarbij het voor de hand ligt vraagtekens te plaatsen bij de ongelimiteerde toelating van houders van de Nederlandse nationaliteit tot dit land. Ik denk aan Nederlanders wier ouders, of zelfs grootouders reeds in het bezit waren van een soms dubbele nationaliteit, en die om wat voor redenen dan ook, en meestal niet omdat het hier beroerder is naar Nederland komen.

Ik denk ook aan hen die ons land om belastingtechnische redenen verlaten hebben, maar in verband met de wijze waarop in dit land bejaarden opgevangen worden op latere leeftijd terugkeren. Indien men deze mensen buiten de grenzen wil houden, dan moet hen, naar onze mening, door een wijziging van de Wet op het Nederlandschap, de Nederlandse nationaliteit ontnomen worden. Dat mag echter niet gebeuren op grond van een incidentele toelatingsregeling.

Het zal duidelijk zijn, dat mijn fractie niets voelt voor zulke incidentele toelatingsregelingen en dat zij van mening is, dat toelating op grond van Nederlandschap een fundamenteel recht is van iedere Nederlander. De vraag wie Nederlander is, wordt, aldus de Grondwet, bij de wet geregeld. Tegen deze achtergrond moet de Regering dan ook onze wens zien, dat een bepaling in de Grondwet wordt opgenomen, die aan iedere Nederlander het recht op toelating garandeert. Een van onze overwegingen daarbij is, dat naar onze mening, iedere wereldburger één plekje grond moet hebben, waar hij terecht kan, ook al is het een plekje grond waar zelfs zijn wiegje niet stond. Dat moge wat pathetisch klinken, maar ik zeg het in alle nuchterheid. Het heeft

dus niets te maken met nostalgische jeugdherinneringen aan 'Kun je nog zingen, zing dan mee,' laat staan met enige waardering voor de rijmende ontbrezeringen van Tollens of J. P. Heije.

In deze context nemen de Antilliaanse Nederlanders een aparte plaats in, temeer daar zelfs een wijziging van de Wet op het Nederlandschap hen de Nederlandse Koninkrijksnationaliteit niet kan ontnemen. Bij lezing van het Koninkrijksstatuut kan er geen twijfel aan bestaan, dat Nederland en de Nederlandse Antillen gelijkwaardige partners zijn, en dat Nederlanders en Antillianen gelijkwaardige staatsburgers zijn. Het is dan ook juist dat Antilliaanse Nederlanders zich vrijelijk in ons land kunnen vestigen en het is hier niet de plaats om de redenen na te gaan, die ertoe geleid hebben dat de Antilliaanse Regering ten aanzien van de Europese Nederlanders tot een andere gedraglijn is gekomen. Want, mijnheer de Voorzitter, wanneer wij vandaag spreken over de Grondwet, dan spreken wij over bepalingen die, volgens diezelfde Grondwet, alleen voor het Rijk in Europa verbindende zijn.

Ik begrijp daarom ook niet helemaal wat de Regering bedoelt, wanneer zij een artikel in de Grondwet, zoals wij dat bepleiten, afwijst, en in de memorie van antwoord aan deze Kamer zegt: 'Het Nederlandschap is de Koninkrijksnationaliteit. De garantie dat Nederlanders in het gehele Koninkrijk worden toegelaten hoort in de eerste plaats in het Statuut thuis.' Dat is ongetwijfeld waar, maar wij mengen ons vandaag niet in de zaken van de Antilliaanse Regering; wij spreken alleen over Nederland zelf, en vinden dat alle Nederlanders daar toegang dienen te hebben.

De gelijkwaardigheid en gelijkrechtigheid van alle Nederlanders kan naar onze mening het enige uitgangspunt zijn bij de beoordeling van het voorliggend wetsontwerp. Daarnaast valt het niet te ontkennen, dat wij tevens morele verplichtingen hebben tegenover de Antilliaanse Nederlanders, die immers Nederlanders zijn tegen wil en dank, omdat onze handelslustige voorvaders zich de soevereiniteit over de eilanden hebben toegeëigend.

Juist ook vanwege deze morele verplichtingen mag het nooit gebeuren, dat de Antilliaanse Nederlanders anders behandeld zouden worden in het Europese deel van het Koninkrijk dan Europese Nederlanders. Dat is onze verantwoordelijkheid. Dat is geen zaak, die in het Statuut thuis hoort,

## Oskamp

maar een zaak die in de Nederlandse wetgeving thuishoort. Pas op het moment, dat de Antillen zelfstandig worden, zijn Antillianen, afhankelijk van eventuele overgangsmaatregelen, vreemdelingen geworden. Om iedere mogelijkheid, dat enige regering ooit zou kunnen discrimineren tussen Antilliaanse en andere Nederlanders waar het de toelating tot Nederland betreft, pleiten wij voor een bepaling in onze Grondwet, die toelating garandeert.

Wij hebben zeker oog voor de problemen, die zich voor beide landen zouden voordoen bij massale migratie van Antilliaanse Nederlanders naar Nederland, maar die problemen kunnen nooit opgelost worden door domweg de deur voor deze Nederlanders te sluiten. Naar onze mening heeft iedere Nederlander er recht op in Nederland toegelaten te worden, waarvan dan hij ook komt, en hoe hij het Nederlanderschap ook verkregen heeft. De Grondwet is de plaats waarin een dergelijk fundamenteel recht neergelegd behoort te worden. Wie precies Nederlander is wordt, aldus de Grondwet, bij de wet geregeld.

Mijnheer de Voorzitter! Het voorliggend wetsontwerp bevat naar onze mening een tweede hiaat: het ontbreken van een bepaling, dat vreemdelingen binnen onze landsgrenzen nimmer collectief uitgezet kunnen worden.

De Regering acht het opnemen van een dergelijke bepaling onnodig, daar iedere vreemdeling waarvoor uitzetting dreigt, indien hij althans legaal in ons land verblijft, ruimschoots gebruik kan maken van beroepsmogelijkheden, en bovendien artikel 4 van het Vierde Protocol bij het Europese mensenrechtenverdrag collectieve uitzetting verbiedt. Dat is op zich zelf al geen erg sterke argumentatie, aangezien immers wel meer door de Grondwet gegarandeerde rechten van individuele burgers nader worden uitgewerkt in nationale wetten en internationale verdragen zijn uitgewerkt.

Bovendien gaat de Regering in haar argumentatie voorbij aan het bijzondere karakter van de Grondwet, die immers meer is dan een regeling, die bestaande hiaten in de wetgeving opvult. Ook het wel eens gehoorde argument dat de Nederlandse Grondwet de rechten en plichten van Nederlanders formuleert, kan niet gehanteerd worden, juist gezien artikel 1.2 van het voorliggend wetsontwerp, dat immers het begrip 'uitzetting van buitenlanders' in de Grondwet introduceert.

Artikel 1.2, tweede lid, van het voorliggend wetsontwerp bepaalt dat de wet de uitzetting van vreemdelingen regelt. Is het bestaande artikel 4 van het al eerder genoemde Protocol en is de wet dan niet voldoende garantie, dat collectieve uitzetting nimmer zal plaatsvinden? De Regering vindt van wel, en wij eigenlijk ook. Collectieve uitzetting is in Nederland verboden en zo het er eens een enkele keer de schijn van heeft, dat het toch gebeurt, dan zou in zo'n geval ook een grondwetsartikel natuurlijk niet helpen.

Laat ik overigens voor de goede orde vaststellen, dat uitzetting alleen van toepassing is op vreemdelingen die eerst toegelaten zijn, en dus in het bezit zijn van een verblijfsvergunning. De problemen rondom de christen-Turken zijn hier dus niet aan de orde. Die vallen onder het toelatingsbeleid, hoewel in de media en de publieke opinie deze twee zaken nogal eens door elkaar worden gehaald.

Mijnheer de Voorzitter! Waarom dringen wij er ondanks alles met zoveel klem op aan, dat collectieve uitzetting in de Grondwet wordt verboden? Wij leven in een tijd waarin burgers van bij voorbeeld lid-staten van de EEG zich vrijelijk kunnen vestigen in andere lid-staten; een tijd waarin vele Westeuropese landen een beroep moeten doen op buitenlandse werknemers voor het verrichten van arbeid, die door de eigen burgers niet gedaan wordt; een tijd, met andere woorden, waarin hooggeïndustrialiseerde westerse landen zoals het onze weten, dat een niet onaanzienlijk deel van hun ingezetenen geen staatsburger is.

Daarmee dient de wetgever rekening te houden. De tijd waarin de wetgeving zich voornamelijk richtte op de eigen staatsburgers ligt achter ons. De buitenlandse ingezetenen nemen actief deel aan het maatschappelijk leven in ons land; binnenkort zal het wellicht zelfs mogelijk zijn dat zij ook, zij het beperkt, deelnemen aan het politieke leven. Velen zijn naar Nederland gekomen met de uitdrukkelijke bedoeling hier een bestaan op te bouwen voor zich zelf en hun kinderen. Daarom is het ook terecht, dat vele rechten van de staatsburgers ook de rechten zijn van de niet-Nederlandse ingezetenen. Afgezien van het kiesrecht, dat hen nog niet gegeven is, is het alleen wanneer een buitenlander in conflict komt met ons strafrecht, dat er een verschil in behandeling kan optreden. Eén aspect daarvan is dat hij het land uitgezet kan worden.

Wanneer een buitenlander de grens overgezet wordt, dan kan dat twee re-

denen hebben: of hij heeft zijn middelen van bestaan verloren, of hij heeft zich niet gehouden aan de in ons land geldende rechtsregels. De buitenlandse werknemer die we niet meer nodig hebben moet weer naar huis en wie zich misdraagt kan beter oprukken. Om te voorkomen dat de Regering volgende week een kwartier besteedt aan het bestrijden van deze zinnen zeg ik dat ik wat gemakkelijker generaliseer en dat het iets ingewikkelder is dan ik aangeef. Bij beide redenen voor uitzetting zijn vraagtekens te zetten, maar een beschouwing daarover valt buiten het kader van de besprekingen van vandaag. Hoe dat zij, gelukkig garanderen internationale verdragen en nationale wetgeving, dat zo'n uitzetting alleen kan gebeuren op grond van individuele beoordeling.

Toch zijn we er daarmee niet, niet omdat wetgeving herroepen kan worden, niet omdat zelfs internationale verdragen opgezegd kunnen worden, niet omdat mensenrechten geschonden kunnen worden, maar om de eenvoudige reden, dat wij buitenlandse ingezetenen, die nagenoeg permanente bewoners van ons land zijn, die vele in de Grondwet vastgelegde grondrechten met de staatsburgers gemeen hebben, de grondwettelijke zekerheid niet mogen onthouden, dat zij nimmer het land uitgezet zullen worden, omdat zij behoren tot een groep. Zoals wij het een fundamenteel recht van een Nederlander vinden Nederland binnen te mogen, zo achten wij het een fundamenteel recht van een buitenlandse ingezetene er nimmer uitgezet te worden, tenzij hij daartoe zelf aanleiding geeft.

Mijnheer de Voorzitter! Enige vorm van collectieve uitzetting, op grond van ras, levensbeschouwelijke of politieke overtuiging, landsaard, huidskleur of nationaliteit kan alleen maar gezien worden als een vorm van discriminatie. Wij willen waarborgen in de Grondwet, dat deze vorm van discriminatie in Nederland nooit mogelijk zal zijn.

Mijnheer de Voorzitter! Ik was vandaag in de wat merkwaardige positie dat ik mijn gehele bijdrage moest besteden aan de bespreking van elementen die in het voorliggend wetsontwerp ontbreken, een wetsontwerp, waarvoor wij overigens veel waardering hebben. Maar beide hiaten achten wij ernstige tekortkomingen van het wetsontwerp.



De heer **Diepenhorst** (CDA): Mijnheer de Voorzitter! Wie zoals ik bij verschillende voorstellen tot herziening van de

## Diepenhorst

Grondwet in een reeks van jaren het woord heeft gevoerd, loopt het gevaar te zeggen wat hij reeds herhaald heeft. Bovendien is er de kwade kans bij het uitspreken zelfs van een minibetoogje over een beslist simpel onderwerp als het onderhavige, dat een jurist vervalt in de bekende, reeds door Disraëli aangewezen beroepsfouten: illustrating the obvious, explaining the evident, expatiating the common place. Risco's zijn er echter om genomen te worden en zij geven aan het bestaan fleur en smaak. Dus hamer ik nog eens op het aambeeld dat een veertiende revisie van onze constitutie na 1815 en een zevende na de tweede wereldoorlog teveel van het goede is. Het is waar dat nu een generale herschrijving wordt beoogd. Er zal staatsrechtelijk orde op zaken worden gesteld. Zulks neemt niet weg dat althans psychologisch met wat ik een 'hikkende' behandeling zou willen noemen, toch weer een fout wordt gemaakt.

Dit spreiden over de tijd doet aan de wetgevende arbeid door het parlement in het algemeen geen goed – zullen vele nu zitting hebbende leden van dit Huis in functie de voltooiing van het Burgerlijk Wetboek beleven; in een bejaardeninrichting is natuurlijk meer mogelijk – maar bij ons gewichtigste staatsstuk, waarop wij zweren, leveren uitgerekte Kamerdebatten vrij ernstig nadeel op.

Juist omdat de Grondwet bij ons kennelijk aan betekenis heeft ingeboet, al kunnen wij haar niet missen, is het ongunstig wanneer nodeloos de indruk wordt versterkt, dat haar redactie uitsluitend vakwerk is, dat zij speelbal van 'Verfassungsspezialisten' zou zijn en er nauwelijks meer enige band tussen volk en constitutie zou bestaan, dit ten gevolge van het feit, dat aan de gewone kiezers ontgaat wat aan de orde is. Spreekt deze nu al over twee kabinetten zich uitstreckende en in feite tamme revisie nog toe? Ik zie bij zulk een formulering al over twee kabinetten een door mij niet nader te benoemen flikkering in meer dan één oog. Maar zij die enkel aan onze constitutie denken, kijken in elk geval niet vrolijk. De kiezers houden moeilijk het hoofd bij een behandeling van voorstellen tot grondwetsherziening te hap en te snap.

Nogal iets zou er gewonnen zijn, indien de gerede verwachting bestond dat wat wij nu aan wijzigingen aanbrengen goed doorwerkt en beklijvend zal zijn en tot een zekere rust in ons staatsrecht zal bijdragen. Het is duidelijk dat het onderwerpelijk voorstel de

eindstreep vlot zal halen. Kan echter worden gesproken van 'met vlag en wimpel'? Daarbij denk ik minder aan het op bladzijde 5 van stuk 7 vermelde, dat een staat niet bevoegd is door haar eigen onderdanige gepleegde delicten te vervolgen. Een staat met haar onderdanen! Deze geslachtelijke verwarving wil ik toch niet, alle emancipatie ten spijt, voor mijn rekening nemen.

Ik vraag mij echter wel ernstig af of men het zich ten departemente niet te gemakkelijk maakt. Ik weet, een grondwetgever zal niet alles willen of kunnen regelen. Om constitutioneel vast te leggen dat het verboden is vee onverdoofd te slachten – indertijd een Zwitserse constitutionele bepaling – lijkt minder geslaagd. De verhouding tussen regering en parlement valt niet precies uit onze Grondwet af te leiden, die over partijen – ook straks – geheel zal zwijgen.

Maar zoals sommige medici in een vroeger tijdvak elders ogenschijnlijk of zeker over de schreef zijn gegaan door geen enkel echt geneesmiddel meer te willen voorschrijven – want dit kon schaden en een lepel bouillon deed nagenoeg nooit kwaad en was dus een ideaal recept – is de impressie gewekt dat bij dit ontwerp te zeer de mening werd gehuldigd als zouden eenvoud en bekorting het ware kenmerken. Het recht van Nederlanders op toelating en niet-uitzetting vindt geen regeling. Een verbod van collectieve uitzetting schittert evenzeer door afwezigheid. Er is niets over de bewegingsvrijheid van hen, die zich wettig op ons grondgebied bevinden, vastgelegd.

Nu is eer teer. Wijlen de vorige Minister van Binnenlandse Zaken, ons huidige medelid De Gaay Fortman de oudere, zal er terecht aan herinneren, dat vergeleken met het oorspronkelijke onder het kabinet-De Jong ingediende ontwerp 11 052 bepaalde verbeteringen zijn aangebracht. Ook vreemdelingen, niet alleen Nederlanders, mogen enkel bij verdrag uitgeleverd en zulks zonder delegatie van regelwetgeving. Ieder, opnieuw geenszins alleen een Nederlander, is vrij ons land te verlaten, waaraan niet bij algemene maatregel van bestuur kan worden gemorrelt.

Wij talen kennelijk niet naar een verbod op de uitvoer van voetbalkuiten en de daaraan bevestigde spelers, een grootmoedigheid, die ons zeker siert. Meningsverschillen deden zich desondanks in de Tweede Kamer en in met de Senaat gewisselde stukken voor over wat achterwege bleef. Daarbij stond men soms sterk en was er de steun ook van staatscommissies en

zelfs van de Raad van State in verband met wat het oorspronkelijke ontwerp wilde.

Het komt mij voor, dat goeddeels het gelijk aan de zijde van de Regering is. Om met het meest voor de hand liggende te beginnen: Een regeling van de bewegingsvrijheid – neem het slaapwandelen tippelen op een door een vergeet-mij-nietjes afgezet gazon voor een marinierskazerne – behoort niet in de Grondwet thuis. Met het niet opnemen van een verbod tot collectieve uitzetting heb ik het evenmin bij uitstek moeilijk. Men weet hoe het internationale rechtsovertuiging vormt, dat zulk een uitsluiting als massale, als niet onderscheidende, met elk bijzonder geval rekening houdende maatregel, ongeoorloofd wordt geacht.

Wanneer straks – heeft straks de normale betekenis van 'weltra'? – het vierde protocol bij het Europees Mensenrechtenverdrag geratificeerd zal zijn, is er juridisch geen wolkje aan de lucht. Het hangt slechts van de ijver van de Kamer van 150 af, om door wetsontwerp nr. 15 396 goed te keuren, toetsing van een verdacht regeerbeleid mogelijk te maken.

Gelet op de krachtige werking van de publieke opinie geloof ik niet dat onder de huidige omstandigheden er veel neiging bij overheden zal bestaan om straf op te treden. Misschien is het goed, te vermelden dat, toen de druk van de openbare mening gering was in ons land, vergelijkenderwijs toch nooit, behoudens een enkele vergissing, zo star als vaak beweerd wordt van overheidswege werd opgetreden. Op dit moment zullen kerkmorokkanen en zigeuners opnieuw hoofd voor hoofd worden gezien. Over de Staatssecretaris van Justitie wordt op dit ogenblik te rauwelijks en te rauw geschreven.

Aan enkele, vermoedelijke ontwikkelingen zal voor de toekomst overigens ruimschoots aandacht moeten worden besteed. Het is een harde waarheid dat diensten zich kunnen verhardten. Zij kunnen evenzeer te lijdelijk worden en het is zaak om de neus aan de slijpsteen te houden. Bij heroïnehandelaren, gedroste zeelieden, principiële buitenlandse dienstweigeraars zal grote zorgvuldigheid op haar plaats zijn. Autoriteiten zijn feilbaar. Dat collectieve uitzetting en het uitwijzen van buitenlandse ambassadepersoneel elkaar, om het wat beeldend te zeggen, niet zullen 'bijten' – ook bij grote 'verbetenheid' van de betrokkenen – aanvaard ik in feite. Theoretisch schuurt hier inmiddels iets. Echter, ik merk nog eens op dat niet alles 'uitputtend' te formuleren is.

## Diepenhorst

Het ontwerp verdient de vlag. Ook de wimpel? Ik moet zeggen, dat met betrekking tot de toelating en niet-uitzetting van Nederlanders er voor mijn gevoel minder van echte constitutionele dan wel van gelegenheidswetgeving sprake is. Er wordt niets geregeld want men bevindt zich in een Koninkrijksverband onder vigeur van het Statuut. Lid 4 van artikel 2 van het vaker genoemde protocol laat afzonderlijke gebieden van de Staat, het Koninkrijk in dit geval, de mogelijkheid om beperkende, zij het democratisch-beperkende voorzieningen te treffen.

Als er in liberale geest een geclausuleerde bepaling in de Grondwet wordt opgenomen, verliest zij haar zin bij verbreking van het Koninkrijksverband. Dus wordt, huiselijk gezegd, alles blauw-blauw gelaten want Nederland is – op alles bedacht – er wars van, het luik van een beperkende regeling geheel af te grendelen. Op de Antillen is een, de lijn van het verleden doortrekkende landsverordening, een oude koloniale verordening, van kracht. Dat men niet in de constitutionele ketel gaat roeren, is begrijpelijk. Uit betuigingen van de Regering blijkt dat wij eensgezind zijn, dat wij Noord-Nederlanders, buiten onze Koninkrijksgrenzen vertoevend, de toegang zullen weigeren; uitsluitend in verband met onze relatie tot de Antillen formuleren wij geen, straks niet in de Grondwet passend, geclausuleerd artikel.

Een en ander is begrijpelijk, maar toch doen de betuigingen over toelating van Nederlanders uit den vreemde mij iets te opgewekt aan. Ik had hiervan liever een constitutionele vastlegging gekregen. Een grondwet wordt ook door wantrouwen gevoed. Wij leven in een wereld waar niet alles verkrijgbaar is. Ook deze keer blijkt dat de Grondwet juridisch-politieke gegevens vastlegt. De regering en het departement kunnen bezwaarlijk anders. Met het oog op deze feitelijke toestand zal ik de wimpel voor dit ontwerp niet hijsen.

Immers wanneer ik denk aan de opvattingen omstreeks 1950 en volgende jaren, in ons land over de staatloosheid gekoesterd – waartegen ik mij toen ten zeerste heb gekeerd – dan ben ik als realist met enige zorg vervuld over de te veroorloven terugkeer naar patria van aan dit vaderland niet dadelijk sympathieke landgenoten. Meedogenloosheid kan in het algemeen een trek van de menselijke natuur zijn. Vandaag worden duizenden Vietnamezen, ook kindertjes, met de verdrinkingsdood geconfronteerd. Het toelatingsbeleid

vraagt duidelijk een zekere, een vaste verankering, wettelijk en constitutioneel.

Dat brengt mij op de tragiek die dit ontwerp raakt. De positie van vreemdelingen en vluchtelingen, van hen die het in Nederland ondanks al of niet gerechtvaardigde klachten beter hebben dan thuis. Thuis moet het wel heel bitter zijn, want een leven en sterven op een plaats waar men niet werd geboren, is meestal triest. Dus wordt er van de wetgever en van de autoriteiten die de wetgeving hanteren heel wat gevergd. Realiseren wij ons dat de vreemdelingencirculaires op dit ogenblik 1600 dichtbedrukte bladzijden van ons verrassend ambtelijk proza bevatten. Wij hebben ons rechtsraam aangepast, maar daarbinnen moet een plaatsje zijn voor de Turkse boer uit de hoogvlakte van Anatolië en voor de Berber uit de overbevolkte bergmassieven van de noordelijke Atlas. Uitsluitend recht ook constitutioneel recht, dat barmhartigheid enige ruimte gunt, is goed recht. Het onderhavige ontwerp behoeft niet te belemmeren en kan dus worden aanvaard.

□

De heer **Wiebenga** (VVD): Mijnheer de Voorzitter! De bespreking van dit wetsontwerp tot wijziging van de Grondwet laat ons opnieuw beseffen hoe beperkt de rechten van deze Kamer zijn. Het komt immers wel eens voor dat wij de ons voorgelegde wetstekst als zodanig wel acceptabel vinden, maar dat wij veel liever een wetsontwerp hadden gezien waarin meer was vermeld. Nu wij de rechten van amendement en initiatief ontberen, kunnen wij niet veel anders doen dan over eventueel ontbrekende elementen onze teleurstelling, misschien zelfs onvrede, uitspreken en ten slotte alleen maar afwegen of de onderhavige tekst niet zoveel lacunes bevat dat wij er al met al toch tegen moeten stemmen.

Dit dilemma doet zich misschien bij dit wetsontwerp voor, nu daarin geen bepalingen over belangrijke zaken zijn opgenomen. Ik noem het recht op toelating in eigen land, het verbod op collectieve uitzetting en het recht op bewegingsvrijheid. Al met al zeer wezenlijke zaken die wij als liberale fractie bij de beoordeling van dit wetsontwerp niet onbesproken kunnen laten. Ik zal achtereenvolgens op die punten ingaan en aan het slot daarvan proberen te komen tot een voorlopige conclusie.

Ik kom dan allereerst op het recht op toelating in eigen land. Ik heb begrepen dat verschillende fracties hierover uitvoerig hebben gesproken. Nu de af-

weging van mijn fractie blijkt af te wijken van die van de beide vorige sprekers, lijkt het mij belangrijk om hierop in te gaan.

Het ontbreken van een dergelijke bepaling tegen het advies van de meerderheid van de staatscommissie-Cals-/Donner in is ook in onze fractie amper besproken. Het is duidelijk dat de discussie zich heeft toegespitst op de mogelijkheid – ik stel met nadruk: los van de wenselijkheid – om de toelating tot Nederland van inwoners van de Nederlandse Antillen aan regels te binden. Wij hebben bij het bepalen van ons standpunt over de opportuniteit van het opnemen van een grondrecht op toelating in eigen land de volgende overwegingen laten meespelen.

In de eerste plaats dat ook de geldende Grondwet een dergelijke bepaling niet kent. Dat is belangrijk, want er vindt bij niet-opneming van een bepaling hieromtrent geen verandering plaats van het geldende rechtsregime.

In de tweede plaats wordt het recht op toelating wél gewaarborgd – dat is vanmiddag meer gezegd – in zowel het verdrag inzake de burgerrechten en de politieke rechten van de VN dat wij kort geleden hier hebben goedgekeurd, als in het vierde protocol bij het Europese verdrag tot bescherming van de mens. Bij dat laatste protocol wordt zelfs het individuele klachtrecht mogelijk, waardoor iedere Nederlander, bij voorbeeld bij niet-toelating tot ons land, zich tot de Europese commissie voor de rechten van de mens te Straatsburg kan wenden. Het is interessant dat deze verdragen de mogelijkheid van een toelatingsregeling voor de verschillende landsdelen van ons koninkrijk open laten; het wordt niet verboden. Dit tweede element heeft bij onze afweging meegespeeld.

De derde overweging van mijn fractie is dat door de Regering uitvoerig overleg is gepleegd met de regering van de Nederlandse Antillen. Op zich zelf zegt dat nog niet zoveel, maar er is in dat overleg ook overeenstemming bereikt, overeenstemming om geen bepaling over dit toelatingsrecht op te nemen. Die overeenstemming zegt ons wel iets.

De vierde afweging is dat wanneer de Nederlandse Antillen straks eenmaal onafhankelijk zullen zijn geworden wij in de nieuwe Grondwet met een bepaling kunnen blijven zitten waarin zou staan dat Nederlanders weliswaar recht op toegang hebben in ons land, maar dat ditzelfde recht bij de wet beperkt kan worden. Van dat soort beperkingen willen wij, zeker na-

## Wiebenga

dat ons koninkrijk beperkt is tot het grondgebied in Europa, primair niet uitgaan.

Al met al delen wij op dit punt de conclusie van de Regering dat dit recht in de Grondwet niet behoeft te worden opgenomen. Overigens heb ik in dit verband nog wel een concrete vraag. Het is ons bekend dat het voornamelijk economische redenen zijn op grond waarvan Europese Nederlanders door de Nederlandse Antillen aan een toelatingsregeling zijn onderworpen. Ook in ons land – ik hoop dat hier niet nader te adstrueren – gaat het in economische zin minder goed dan vroeger. In hoeverre kan dit motief dat de regering van de Nederlandse Antillen hanteert overeind blijven? Op dit punt graag een reactie van de Regering.

Het tweede deel van mijn betoog handelt over het, verbod van collectieve uitzetting van vreemdelingen. Ten opzichte van het niet-opnemen in de Grondwet van een bepaling inzake een verbod op collectieve uitzetting van vreemdelingen is ons standpunt genuanceerder dan met betrekking tot het recht op toelating in eigen land.

Om te beginnen betreurt ik het dat over de inhoud van het begrip collectieve uitzetting misverstand is ontstaan, onder andere in de Tweede Kamer. Wij kunnen ons heel goed vinden in de definitie, dat er van collectieve uitzetting sprake is, ingeval van uitzetting van vreemdelingen op grote schaal op grond van willekeur of discriminatie. In het internationale recht wordt deze begripsinhoud gehanteerd en daar moeten wij ons in ons recht ook aan houden.

Vervolgens wil ik graag duidelijk stellen, dat ook in onze ogen tot nu toe een dergelijke collectieve uitzetting – dus in de zin van het internationale recht – hier niet heeft plaatsgevonden. Toch hebben wij enige twijfels over de toekomst. Wij hebben in het voorlopig verslag als voorbeeld genoemd artikel vier van het ontwerp Sanctiewet (14 006). Het antwoord van de Regering heeft ons nog niet gerustgesteld, en daarom ga ik er nu nader op in.

Volgens dat artikel kan in een Koninklijk Besluit (let wel: dus zonder tussenkomst van de Staten-Generaal!) in afwijking van de Vreemdelingenwet, worden bepaald dat de betrokken Ministers verblijfs- en vestigingsvergunningen kunnen intrekken van vreemdelingen, die onderdaan zijn van een bepaalde door sanctie getroffen staat. De Regering heeft daarop geantwoord, dat het hierbij wel dege-

lijk om individuele behandeling gaat, omdat de beroepsgang van de Vreemdelingenwet intact blijft.

Dat is voor ons de vraag, maar wat erger is, is het motief waarom dergelijke vreemdelingen weg moeten uit ons land. Het motief is, in gewoon Nederlands gezegd, dat zulke mensen weg moeten, niet vanwege oorzaken die aan henzelf als persoon zijn toe te rekenen bij voorbeeld omdat zij gevaarlijk voor de openbare orde of veiligheid zijn. Nee, zij moeten weg om een reden waaraan zij niet veel kunnen of konden doen, namelijk omdat zij onderdaan van een bepaalde staat zijn. Ik wil een voorbeeld noemen, dat gelukkig niet erg reëel is.

Stelt u zich eens voor, dat België door een sanctie onzerzijds zou worden getroffen. Dan zouden op grond van artikel 4 van het ontwerp Sanctiewet, mensen ons land kunnen worden uitgezet, omdat zij Belg zijn.

Hoe men het ook wendt of keert; wij maken hiertegen als liberalen ernstige bezwaren. Gelukkig is nu het ontwerp-Sanctiewet niet aan de orde, maar dit voorbeeld doet ons wel twijfelen aan de voordelen van het niet-opnemen in onze Grondwet van een verbod op collectieve uitzetting. Dat onze redenering juist is, wordt in onze ogen ook versterkt door het feit dat de toenmalige Staatssecretaris Zeevalking aan de overzijde toegaf dat er hierbij sprake is van een soort 'generiek criterium'. (zie Handelingen Tweede Kamer, vorig zittingsjaar blz. 2778)

Behalve dit voorbeeld toont ook de recente discussie over dit onderwerp aan hoe uitermate moeilijk het in de praktijk is om bij vele honderden, vaak samenhangende aanvragen tegelijk een individuele behandeling bij de uitzettingsprocedure te waarborgen. Dit dreigt, de enorme inspanningen van de betrokken ambtenaren ten spijt, een fictie te worden. Het staat natuurlijk buiten kijf dat degenen die bij dit beleid betrokken zijn niets dan lof toekomt voor hun ijver en inzet.

Wij moeten eerlijk erkennen dat er waarborgen moeten worden geschapen die verder gaan dan de waarborgen die de internationale verdragen kunnen geven. Ik wil bij voorbaat al een opmerking ondervangen. Bij het vorige punt in mijn betoog heb ik mij aangesloten bij het regeringsstandpunt om niet een recht op toelating voor Nederlanders in ons land op te nemen in de Grondwet. Bij dit punt pleiten wij wel voor het opnemen van een verbod tot collectieve uitzetting.

Hierbij is sprake van een toekomstig probleem, waarvoor de Grondwet in onze ogen een oplossing moet geven.

Bij het probleem van het al of niet opnemen van het toelatingsrecht is juist sprake van een aflopend probleem, omdat de Antillen toch eens onafhankelijk zullen worden. Het eventueel wel opnemen van een verbod op collectieve uitzetting is dus in onze ogen van andere orde dan het niet opnemen van het toelatingsrecht. Wij vinden deze aangelegenheid zo belangrijk dat wij met zeer veel interesse het antwoord van de Regering afwachten, voordat wij hierover ons definitieve standpunt zullen bepalen.

Het derde onderdeel van mijn betoog zal gaan over het recht op bewegingsvrijheid. Wij hebben met veel interesse de discussie gevolgd die in de openbare commissievergadering op 14 mei in de Tweede Kamer is gevoerd. Nu de uitslag van die vergadering duidelijk is, zal dit plenair aan de overzijde niet anders liggen. Er bestaat bij mij geen behoefte, nog op de details in te gaan. Het moet mij van het hart dat de problematiek in onze ogen nogal zwaar ligt. Het ligt in de verwachting dat de inperking van de bewegingsvrijheid in de toekomst niet zal afnemen, maar juist zal toenemen. Denkt u eens aan het hand over hand toenemen van allerlei verschillende lokale vestigingsverordeningen.

De gemeentelijke en provinciale autonomie is in mijn ogen een zeer groot goed, maar de persoonlijke vrijheid en ontplooiingsmogelijkheid – of anders gezegd, de communicatievrijheid – van de burger is misschien belangrijker. Als de Tweede Kamer had gepleit voor opnemings van dat recht in de Grondwet, dan zouden wij ons daarmee wel hebben kunnen verenigen.

Al met al spreekt het vanzelf, dat wij respect hebben voor de uitspraak van de commissie. Gezien de plaats van deze Kamer in ons staatsbestel hebben wij geen behoefte aan behandeling van de nota over de bewegingsvrijheid. Maar er resteert bij ons nog wel een vraag.

In het rapport van de staatscommissie Cals-Donner wordt gesteld, dat in Nederland de bewegingsvrijheid een rechtsbasis heeft in het Soverein Besluit van 12 december 1813 (Stcrt. 1813, nr. 4). Onze vraag is deze: Is dit Soverein Besluit nu nog wel of niet van kracht? Zo nee, wanneer heeft het dan opgehouden te gelden? Zo ja, is de Regering het dan met mij eens, dat het ter gelegenheid van de nu aanhangige grondwetsherziening in ieder ge-

## Wiebenga

val aanbeveling verdient dit Besluit te doen vervallen, vooral om misverstanden in de toekomst te voorkomen?

Tot slot nog enkele kleinere puntjes, mijnheer de Voorzitter.

1. Het blijkt eens te meer uit de memorie van antwoord Eerste Kamer (blz. 5), dat door het wegvallen uit de Grondwet van het algemene begrip ingezetenschap er inderdaad een kleine lacune ontstaat, in die zin, dat het zuiver theoretisch denkbaar zou zijn, dat de Kroon en dus niet de wetgever, voor gevallen waarin op dat punt geen specifieke bepalingen in bijzondere wetten bestaan, zelfstandig een algemene omschrijving van het begrip ingezetenschap vaststelt. Het signaleren van een lacune doet mij als liefhebber van het wetgevingsvak een glimlach om de mond komen, maar wij gaan er met de Regering vanuit, dat in de praktijk hierover geen moeilijkheden zullen ontstaan en ik zal daarom dit punt verder laten rusten.

2. Nog een kleine vraag. In januari 1977 deelde de toenmalige Staatssecretaris Zeevalking mee, dat de voorbereiding voor een ontwerp-Paspoortwet bijna rond was. Ruim twee jaar later – nu dus – lijkt het, alsof wij bijna geen stap verder zijn. Dat vinden wij jammer, want als dat wel zo was geweest, dan was de overgangsbepaling artikel A 1.2 overbodig geweest. Mijn vraag is: Hoe komt dat nu, en hoe is de laatste stand van zaken?

Concluderend heeft dit wetsontwerp al met al bij ons enige twijfels opgeroepen. Met betrekking tot wat wel in de wettekst staat kun je je de vraag stellen: wat schieten wij hiermee nu op, vergeleken met de huidige grondwettelijke bepalingen? Anderzijds vragen wij ons af of dat, wat er wel in staat, wel voldoende is. Kortom, er is bij ons een vrij gering enthousiasme over dit ontwerp. Je kunt bijna op dit ontwerp van toepassing verklaren het woord van Vondel: Wat van verre komt gevlogen, wort hier wonderlyck onthaelt'.

Wij zullen met belangstelling het antwoord van de Regering aanhoren en daarna onze definitieve afweging maken. Centraal bij die afweging zal staan het punt of in onze ogen de burger, de Nederlander als vreemdeling, er in de nieuwe grondwettekst wel beter op wordt.

De beraadslaging wordt geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van het wetsontwerp **Verklaring dat er grond**

## bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van de bepalingen inzake veranderingen in de Grondwet, alsmede tot opnemng van een bepaling inzake splitsing van een voorstel tot verandering (14 213).

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Oskamp** (PvdA): Mijnheer de Voorzitter! Mijn fractie en mijn partij zijn van mening, dat in ons staatsbestel een Eerste Kamer overbodig is en verdragend werkt. Dat standpunt is bekend. Wij hebben echter voldoende werkelijkheidszin om te zien dat bij de huidige samenstelling van de Staten-Generaal ons ideaal, de opheffing van de Eerste Kamer, voorlopig volstrekt onhaalbaar is. Bovendien menen wij, dat onze visie, lid te zijn van een overbodige en verouderde instelling, geenszins betekent dat wij de taken, die de Grondwet ons oplegt, niet of op halfslachtige wijze zouden mogen vervullen. Een en ander neemt niet weg, dat wij ons met klem zullen verzetten en blijven verzetten tegen iedere uitbreiding of mogelijke, zelfs schijnbare uitbreiding van de taken van deze Kamer, en zullen blijven streven naar een minder archaische verkiezingsgrondslag dan de huidige.

Deze twee uitgangspunten, de taak van deze Kamer mag niet uitgebreid worden en haar verkiezingsgrondslag dient gewijzigd te worden – onverkort ons standpunt, dat zij opgeheven dient te worden – brengen mij bij het voorliggend wetsontwerp. Wij plaatsen in de eerste plaats enige vraagtekens bij het voorgestelde splitsingsrecht voor de Tweede Kamer in tweede lezing. Het valt niet te ontkennen, dat de Tweede Kamer in tweede lezing zich kan laten leiden tot de splitsing van een voorstel door de behandeling in eerste lezing in deze Kamer.

Men kan hierin een verkapt recht van amendement voor de Eerste Kamer zien, en het op die gronden afwijzen. Dat is het standpunt van enige leden van mijn fractie, waaronder ik zelf. Anderen tillen wat minder zwaar aan dit mogelijke recht van amendement, maar achten het minder juist, dat de Eerste Kamer van voor de verkiezingen de Tweede Kamer in haar nieuwe samenstelling zou kunnen beïnvloeden. Immers, de taak van de Tweede Kamer bij de tweede lezing is zich te bezinnen op het voorliggend ontwerp, gehoord de kiezers. Men kan het een fictie vinden, maar misschien is dit te sterk uitgedrukt. Men kan echter van mening zijn dat een dergelijk standpunt wellicht voorbij gaat aan de wer-

kelijkheid. Dit vind ik zelf namelijk. De werkelijkheid is namelijk dat de kiezers zich niet echt uitspreken over de grondwetswijzigingen. In ieder geval is het idee dat de kiezer dit zou kunnen doen, de achtergrond van de kamerontbinding tussen beide lezingen.

Ook wie daarin niet erg gelooft, zal moeten toegeven dat de positie van de Tweede Kamer in tweede lezing een andere is dan in eerste lezing. Dat op zich zelf, door het ontbreken van het recht van amendement in tweede lezing, kan een reden zijn het splitsingsrecht in tweede lezing ook af te wijzen. Wij zouden graag de mening van de Regering horen over deze door mij opgesomde bezwaren tegen een splitsingsrecht in tweede lezing.

Mijnheer de Voorzitter! Mijn tweede uitgangspunt, nl. dat de verkiezingsgrondslag van deze Kamer gewijzigd dient te worden, brengt mij bij ons tweede bezwaar tegen het voorliggend wetsontwerp. Misschien moet ik zeggen: ons bezwaar tegen de procedure, die wij volgen bij de behandeling van het wetsontwerp. Ik heb reeds gewezen op de bezwaren, die bestaan tegen een splitsingsrecht in tweede lezing van de Tweede Kamer, omdat daardoor de nieuwe verkozen Kamer beïnvloed zou kunnen worden door de oorspronkelijke Eerste Kamer. Do'n uitgevoerde splitsing heeft als mogelijke consequentie, dat een gedeelte van een grondwetswijziging wordt afgewezen door de nieuw verkozen Kamer, terwijl het resultaat, een gesplitst, of zelfs slechts gedeeltelijk goedgekeurd wetsontwerp vervolgens in tweede lezing door een Eerste Kamer wordt beoordeeld, die niet een directe afspiegeling is van de politieke verhoudingen in ons land. Men kan zich dus voorstellen, dat de bezwaren tegen een splitsingsrecht in tweede lezing aanzienlijk zouden afnemen, indien de Eerste Kamer direct verkozen ware.

Dit moge wat theoretisch klinken, maar het neemt niet weg, dat wij vandaag een wetsontwerp moeten beoordelen, dat te maken heeft met de positie van deze Eerste Kamer, in de wetenschap, dat over enige tijd wetsontwerp 14 223 in behandeling zal komen, en dat als gevolg daarvan de verkiezingsgrondslag van deze Kamer gewijzigd zal kunnen worden.

Immers, bij aanvaarding van wetsontwerp 14 223 in zijn huidige vorm, zal het element van de vertraagde representativiteit van deze Kamer verdwijnen, en zal slechts het element van de afgeleide representativiteit blijven bestaan. Bovendien dienen wij re-



## Oskamp

kening te blijven houden met de mogelijkheid, dat het wetsontwerp 14 223 verworpen wordt door de Tweede Kamer, of zelfs door de Eerste Kamer in eerste of tweede lezing. Wij houden er zelfs rekening mee dat door amendering de Eerste Kamer uiteindelijk toch nog direct gekozen wordt. Dit is geen wishful thinking, gezien bij voorbeeld de opmerkingen, die door mevrouw Kappeyne van de Coppello zijn gemaakt bij de behandeling van het voorliggend wetsontwerp ter overzichte.

Uit de kring van mevrouw Kappeyne van de Coppello kan men trouwens vaker het geluid horen dat een indirect verkozen Eerste Kamer uit de tijd is. Als ik mij niet vergis, heeft ook de voorganger van deze Minister zich enkele malen in dezelfde zin uitgelaten. Er kan dus nog veel gebeuren, wij blijven moed houden, de meningen zijn wel degelijk in beweging. Per slot van rekening: de Regering moge zich gehouden voelen aan de motie-De Kwaadsteniet; de Tweede Kamer kan wel degelijk een andere weg inslaan.

**Minister Wiegel:** Maar het is wel de Tweede Kamer, die de motie-De Kwaadsteniet heeft aangenomen.

**De heer Oskamp (PvdA):** Is het dezelfde?

**Minister Wiegel:** Degenen die tot de kring van mevrouw Kappeyne van de Coppello behoorden, hadden daarover ook een duidelijk standpunt.

**De heer Oskamp (PvdA):** Wij zullen zien. Misschien krijg ik mijn zin niet. Misschien krijgt de Minister die wel niet. Je weet maar nooit. In 't voorlezen ligt het heden, in het nu wat worden zal, zei Bilderdijk.

**Minister Wiegel:** Een fraaie gedachte!

**De heer Oskamp (PvdA):** Mevrouw Van der Meer is al ingegaan op de procedure rondom de grondwetswijziging. Ik kan dus kort zijn. Als ik het als volgt mag samenvatten: Wij vragen ons af of het niet beter zou zijn en of het niet een zorgvuldiger behandeling van het voorliggende voorstel zou garanderen, indien wij althans de stemming over het voorliggend ontwerp zouden instellen tot na de behandeling van wetsontwerp 14 223, dat de wijze van verkiezing van ook deze Kamer regelt.

In het voorlopig verslag is van onze kant opgemerkt, dat naar ons idee een Verenigde Vergadering van beide Kamers van de Staten-Generaal bij de tweede lezing een extra dimensie zou kunnen geven aan ons staatsbestel.

Wij delen de mening van de Regering niet, zoals die is weergegeven in de memorie van antwoord, dat een dergelijke Verenigde Vergadering een aantasting zou zijn van de zelfstandige positie van de Eerste Kamer. Boze tongen zouden wellicht kunnen zeggen dat wij niets liever willen dan een aantasting van de zelfstandige positie, maar zelfs wij gaan niet zo ver. Wel werd door sommige leden van onze fractie opgemerkt, dat de taak en de bevoegdheden onder de huidige omstandigheden van beide Kamers verschillen, en dat daarom de gedachte van een Verenigde Vergadering pas, werkelijk een extra dimensie voor ons staatsbestel zou betekenen, indien de Tweede Kamer het splitsingsrecht in tweede termijn niet zou bezitten en indien de verkiezingsgrondslag van beide Kamers dezelfde zou zijn.

In dat geval immers zou de Verenigde Vergadering een werkelijke grondwetgevende vergadering kunnen zijn die, de politieke verhoudingen van het oogenblik weergevend, de wetsontwerpen zou beoordelen. Zoals de zaken nu liggen moeten wij met de Regering constateren, dat er een verschil in representativiteit bestaat tussen beide Kamers. Want, zelfs indien wetsontwerp 14 223 wordt aanvaard is weliswaar de Eerste Kamer in normale omstandigheden niet langer vertraagd representatief, maar slechts afgeleid representatief, maar na kamerontbinding duikt het element van vertraagde representativiteit weer op, daar immers provinciale staten niet tegelijk ontbonden worden.

Mijnheer de Voorzitter! De positie van de Tweede Kamer na kamerontbinding, van een Kamer die de meest recente weergave is van de politieke verhoudingen in ons land, en tegen die achtergrond een grondwetswijziging in tweede lezing behandelt, doet een andere vraag rijzen. Is de Regering van mening, dat ook een demissionair kabinet onmiddellijk na de verkiezingen grondwetswijzigingen die de eerste lezing zijn gepasseerd dient in te dienen, of huldigt zij het standpunt, dat dit pas moet gebeuren nadat een nieuw kabinet is geformeerd?

U weet dat er in ons land nog wel eens een tijdje overheen wil gaan. Dat betekent, dat als er gewacht moet worden op een nieuw kabinet, zelfs voor de Tweede Kamer niet meer geldt dat zij een zeer actuele weergave is van de politieke verhoudingen in ons land. Wij zijn niet alleen zeer geïnteresseerd in het antwoord van de Regering op deze vraag, maar zouden ook gaarne vernemen hoe de andere fracties hier-

over denken. En, wat gaat deze Regering doen, wanneer zij eenmaal demissionair is?

**Minister Wiegel:** Ik vermoed dat u wilt vragen: wat gaat dit kabinet doen.

**De heer Oskamp (PvdA):** Goed, dit kabinet.

Mijnheer de Voorzitter! Ik heb in mijn betoog getracht aan te geven, dat een aantal leden van mijn fractie twijfels heeft over het splitsingsrecht in tweede lezing. Eensgezind zijn wij in onze mening, dat over het voorliggend wetsontwerp eigenlijk niet goed geoordeeld kan worden, zolang wetsontwerp 14 223 niet behandeld is. Wij overwegen dan ook een uitspraak van de Kamer te vragen over de wenselijkheid de stemming over het voorliggend wetsontwerp uit te stellen tot na de behandeling van wetsontwerp 14 223.

**Mevrouw Van der Meer (PvdA):** Ik wil even iets rechtzetten naar aanleiding van wat de Minister zoëven zei. Volgens mij zijn het nog steeds de Koning en de Ministers, dus de Regering, die een wetsontwerp en ook een herzieningsontwerp voor de tweede lezing indienen.

**De Voorzitter:** De opmerking van de heer Oskamp sloeg op het demissionair zijn.

**Mevrouw Van der Meer (PvdA):** Ook als het over een demissionair kabinet gaat, zijn het de Koning plus de demissionaire Ministers die het ontwerp indienen.

**Minister Wiegel:** Mijnheer de Voorzitter! Mevrouw Van der Meer ziet het onderscheid tussen regering en kabinet niet geheel duidelijk. De Regering-Juliana heeft vele kabinetten gekend. Daar gaat het om.

**De heer Wiebenga (VVD):** Bovendien, de Regering is nooit demissionair, kabinetten zijn het soms wel.

**De Voorzitter:** Na dit staatsrechtelijk college geef ik het woord aan de heer Diepenhorst.

□

**De heer Diepenhorst (CDA):** Mijnheer de Voorzitter! Het is altijd mooi als de universiteit het laatste woord heeft.

Men moet zich altijd aan het begin van een politieke beschouwing verze-keren van welwillende aandacht, vooral wanneer men voor de tweede maal op één middag het woord voert. Vandaar, dat ik nog eens ophaal, hoe ik één der heren zeventien was, niet van de Oostindische Compagnie, want de-

## Diepenhorst

ze bestond naar diep borend wetenschappelijk onderzoek heeft uitgewezen, vóór mijn tijd, maar van de groep die 31 juli 1952 in tweede lezing een voorstel tot herziening van onze Grondwet verwierp. Dit wekte overigens in ons land vooral bij kortzichtigte en fanatieke naturen wel enige ontstemming.

Zelfs de bekende Amsterdamse hoogleraar in het staatsrecht G. van den Berg liep rood aan van verontwaardiging. Hij had bij wijze van collegevoorbeeld weleens over veronderstelde senatoren gesproken die in de toenmalige Kamer van 50 een revisie om hals zouden kunnen brengen. Nu had het ongehoorde zich met mathematische precisie afgespeeld. Voor ieder zichtbaar, ad oculus, was gebleken dat een kleine minderheid haar wil kon opleggen. Trouwens, reeds eerder hadden Oppenheim en Krabbe zich tegen de geduchte stroefheid der herzieningsvoorschriften, tegen pogingen om te heersen over het nageslacht, tegen het tirannieke vetorecht van kleine groepjes gekeerd.

In zijn electorale oratie van 1953 liet Van den Bergh niet in twijfel wat hij zelf wilde ter beslissing over revisievoorstellen: een wet plus facultatief referendum met 3/5de meerderheid. Tegelijk vleide hij zich niet met de hoop maar verheugde hij zich in de gewisheid dat de Eerste Kamer zou worden afgeschaft: incertum quando, sed certum an – Van den Bergh sprak graag latijn –, de datum voor het verdwijnen van de senaat stond wel niet vast, het feit zelf daarentegen onomstotelijk. Echter, ruim 22 jaar later nam de Tweede Kamer tegen de zin van de Regering zowel als tegen de mening van de Raad van State een motie-De Kwaadsteniet aan om naar geschreven en ongeschreven recht in taken en bevoegdheden der Eerste Kamer niet te wijzigen.

Wij, gewone mensen, falen al met onze weervoorspellingen. De genoemde hoogleraar in het staatsrecht, die tevens een bekwaam astronoom was, heeft, ofschoon wetend hoe de loop der sterren wezen zal, op dit punt tot dusverre geen gelijk gekregen. Het is trouwens, sinds onze tweede Oranjekoning in één nacht van conservatief, liberaal werd, altijd een waag, enige politieke staatsrechtelijke verwachting uit te spreken. De man van de zoëven vermelde motie is ook de ondertekenaar van het in de stukken 14 213, nr. 10, opgenomen amendement om over revisievoorstellen in tweede lezing te laten beslissen door de nieuwe Kamers in

verenigde vergadering met  $\frac{2}{3}$  van het aantal uitgebrachte stemmen. Het varium ac mutabile semper femina – wisselvallig en veranderlijk is steeds de vrouw – kan gevoeglijk tot deze manlijke volksvertegenwoordiger worden uitgebreid.

Dat de Regering nu ruim twee jaar geleden van dit amendement weinig moest hebben, is begrijpelijk. Er is op gezette tijden aan ons tweekamerstelsel getornd, waarbij ik grofheden – de volkskamer bestond uit proleten, de Eerste Kamer uit parvenu's – laat rusten. Men heeft de Eerste Kamer, letterlijk een bijeenkomst van oude lieden, voor de voeten geworpen: verknochtheid aan de geldbuidel, gebrekkige gebitsformules, ook verder lichamelijke ongeschiktheid – het pootje waarmede reeds Gijsbert Karel van Hogendorp tobde – lust tot dommelen of althans een gesteld zijn op kalmte, zodat toen eens geïnterrumpeerd werd, de slapende leden ontwaakten en zij die wakker waren flauw vielen. Toch heeft, evengoed als in Engeland en Amerika, de Kamer van repetitie, zoals is gesmaald – van hernieuwde overweging, zoals met meer juistheid werd gezegd, zich gehandhaafd.

Het is waar dat op het Britse eiland het Hogerhuis meer in de belangstelling staat, mede dankzij een attente pers, dan bij ons de huidige Kamer van 75. Het lijkt karakteristiek voor de zich vernieuwende kracht van het Engelse staatsbestel, dat men bij ernstig tanen van de uitwendige machtsbevoegdheid zich als House of Lords geworpen heeft op inwendige versteviging. Altijd zijn er wel drie of vier buitengewoon deskundige peers – tal van auteurs hebben erop gewezen – die uit hoofde van hun bestuurlijke kennis, geleerdheid, bezonken levenservaring, juridisch vernuft of economische werkring, met groot gezag kunnen spreken. Het Hogerhuis heeft iets van 'de most exclusive club' bewaard in de Engelse stijl, maar is anderzijds toch ruimschoots vergelijkbaar met de Nederlandse senaat. De populariteit wordt weinig gezocht, er is indien nodig durf om te zeggen waarop het staat, zonder in eigenmachtig getuigen en profetieren te vervallen.

Anders dan in de Verenigde Staten is onze Eerste Kamer niet op sommige terreinen de tegenspeler van de President. De uitrusting is verder bij ons veel soberder en toch bestaat er ook hier een overeenkomst. Men moet goed beseffen dat, ondanks de schijn van het tegendeel, de Senaat in Amerika nooit wilde heersen. Washington, dit college tegenover Jefferson, die

genoeg aan het Huis van Afgevaardigden had, verdedigend, en ziend hoe Jefferson telkens hete thee in zijn kopje goot, zei dat deze afkoeling precies de taak van de Senaat was. Misschien vanwege een dergelijke bescheiden opzet, hebben bevoegde beoordelaars de Amerikaanse Senaat een meesterstuk, de enige succesrijke moderne democratische instelling, genoemd.

Om de zaken zo helder mogelijk te belijnen, stel ik vast, dat wij door de loop der jaren ons tweekamerstelsel steeds hebben verdedigd ter wille van het evenwicht. Bedachtzaamheid, het nemen van enige afstand, het plaatsen van reeds genomen maar niet onherroepelijk beslissingen in een breder, niet sterk partijgebonden kader, zijn – wat men ook beweren moge – van grote waarde. Waarom twee kamers? Alles wat men op zijn eentje doet, bergt gevaren in zich.

Bij tijden kan het niet anders en is het noodzakelijk dat één instantie of één persoon beslist. Echter, twee consuls werkten in de oudheid gunstig. Om een koek te verdelen, is het een geslaagde oplossing, wanneer van een tweetal meisjes één de koek in tweeën verdeelt en de ander als eerste haar portie kiest. Het beroep van dronken Philip op nuchtere Philip heeft niet alleen betekenis voor de Horecaal maar is ook legaal en constitutioneel van waarde. Wij hebben, sommige opgewonden en onbedachte uitingen ten spijt, altijd de Eerste Kamer, wanneer zij zich zelf reserve oplegde, als stabiliserend element gewaardeerd en daartoe haar zelfstandigheid met overtuiging bestendig. Wij willen, anders uitgedrukt, geen rivaliserende onfeilbaarheid maar bijkomende beveiliging. Binnen ruim getrokken grenzen – verstarring is fataal – kan men gelukkig ten onzent met constitutionele vernieuwing zijn gang gaan.

Daaruit vloeit voort, dat het prima vista wel een aardige indruk maakt om voor grondwetsvoorstellen in tweede lezing een verenigde vergadering uit te schrijven. Echter, Eerste en Tweede Kamer –, onverschillig of men ze als één- dan wel als twee-eiige tweelingen beschouwt – deze probleemstelling is een vondst van de hoogleraar Duynstee – behoren ieder hun afzonderlijke taak te blijven vervullen. Een verenigde vergadering trekt, wat betreft samenstelling en beraadslaging, de zaken scheef.

De positie van de niet-rechtstreeks, dank zij een nieuwe volksuitspraak gekozen afgevaardigden, verschilt van die van de rechtstreeks, vers gekozen parlementariërs. De beraadslaging in

## Diepenhorst

zulk een bijeenkomst zou vanuit onderscheiden gezichtspunt worden gevoerd. De verenigde vergadering heeft zin bij opening en sluiting van de zitting der Staten-Generaal. Zij moet verder over veranderingen, met ons monarchaal bestel samenhangend, handelen, maar daarmee heeft zij haar 'Schuldigheid getan'.

Over de mogelijkheid voor de Tweede Kamer om voorstellen te splitsen bij eerste en tweede behandeling, is het gemakkelijk om iets verstandigs te zeggen. Wanneer genoemde Kamer door dwaze splitsing zou tonen, haar verstand te verliezen, is te dezen alles verloren. Thorbecke zei echter al – ik citeer Thorbecke in de regel met meer genoegen dan Karl Marx –: Wanneer de hemel naar beneden valt, wat zullen wij beginnen? De Tweede Kamer zal stellig niet dwaas splitsen en zou zij het doen, dan kan de Eerste Kamer nog altijd de gevolgen keren.

In Engeland vindt men de 'peers' aardig. 'The English public seems to like a lord.' De Amerikaanse senaat kent nog levende romantiek van soms werkelijk indrukwekkende senatoren naast – het zij eerlijkheidshalve toegegeven – zonderlinge en onverantwoorde figuren die enkel om hun doordraven en soms schandelijke eenzijdigheid vermelding verdienen. De eerste groep echter, die van de verantwoordelijken, hield de machtigste democratie der wereld op het rechte spoor, denk aan de McCarthy-periode in het begin van de jaren vijftig. Zij weerde zich ook in de 'affaire-Nixon', hoe afschuwelijk het ook is dat er van een 'affaire' moet worden gesproken, bewonderenswaardig.

In ons land heeft deze Kamer met tussenpozen – bijna had ik gezegd 'op gezette tijden' – een 'neen' uitgesproken. Zij deed dat echter nagenoeg altijd na beheerst wikken en wegen, gehoor gevend aan de inspraak van het politieke geweten en, anders dan de zich ook soms op zijn geweten beroepende Bismarck, nooit zeggend dat haar consciëntie gebod de Grondwet te schenden. Eerbied voor de Grondwet, voor het recht, voortdurende bereidheid door verantwoorde, ook radicale vernieuwing, aan de politieke toekomst te bouwen, waardering van de historie, afkeer van soms schetterende polarisatie: ziedaar de geest, waarin aan dit wetsvoorstel steun kan worden verleend.



De heer Feij (VVD): Mijnheer de Voorzitter! Als laatste spreker zal ik niet an-

ders dan in herhalingen kunnen treden. Om te beginnen sluit ik mij aan bij de woorden van dank en waardering voor de Regering en in het bijzonder de Regeringscommissaris voor de uitvoerige en zorgvuldige wijze waarop de memorie van antwoord bij de onderhavige wetsontwerpen is geredigeerd.

Het onderhavige wetsontwerp wil de Grondwet veranderen op het punt van de veranderingen. Dat geeft mij de gelegenheid iets te zeggen over de grondwetsherziening in het algemeen en de herzieningsprocedure in het bijzonder.

Ik maak eerst enkele opmerkingen over de grondwetsherziening in het algemeen. De regeringsverklaring van het eerste, op normale wijze tot stand gekomen na-oorlogse kabinet, op 5 juli 1946 in de Tweede Kamer door de toenmalige minister-president Beel uitgesproken, bevat de volgende zinsnede: 'De Regeering stelt zich voor zoo spoedig mogelijk een algeheele herziening van de Grondwet te doen voorbereiden.'

Ongetwijfeld stond het toenmalige kabinet daarbij destijds voor ogen het scheppen van een nieuwe, moderne constitutie, begrijpelijk in een tijd, waarin Nederland op vrijwel alle terreinen uit de door de bezetter nagelaten puinhopen wilde herrijzen, ook begrijpelijk als nagalm van de anti-parlementaire sfeer van de jaren 1933 tot 1937 en wellicht ook een poging om daarmee de illegaliteit de wind enigermate uit de zeilen te nemen.

Vandaag, bijna 33 jaar later, zet deze Kamer een beslissende stap om dit doel naderbij te brengen. De vraag is dan ook gewettigd, of wij hiermee het doel bereiken dat destijds voor ogen stond. Uit het onbehagen dat doorklinkt uit de voorlopige verslagen, behorende bij de thans in behandeling zijnde wetsontwerpen, en uit de beschouwingen die vandaag zijn gehouden, blijkt weinig voldoening over alle arbeid die door de opeenvolgende kabinetten, commissies en adviseurs in de afgelopen 33 jaar is verricht, omdat het erop lijkt, dat wij niet verder zullen komen dan een herschrijving en partiële verbetering van onze oude constitutie. Was daarvoor al deze inspanning nodig? Moet hiervoor vrijwel alle jurisprudentie met betrekking tot onze Grondwet verloren gaan?

Met enige jaloezheid kijk ik dan naar de schepping van een geheel nieuw Burgerlijk Wetboek. Waarom zijn wij op het terrein van ons burgerlijk recht wel in staat baanbrekend werk te verrichten? Waarom zijn wij op

het terrein van het publiek recht in staat, voortdurend nieuwe, moderne wetgeving tot stand te brengen, aangepast aan de ontwikkelingen van wetenschap en techniek, aangepast ook aan de maatschappelijke veranderingen en internationale verhoudingen? Waarom zijn wij niet in staat gebleken ook een geheel nieuwe, moderne constitutie te ontwerpen?

Een gemakkelijke conclusie lijkt mij de stelling dat onze Grondwet, dankzij of ondanks de vele incidentele wijzigingen, blijkbaar nog altijd bij de tijd en goed hanteerbaar is, maar dan hadden wij beter op de oude voet kunnen doorgaan, zonder deze grote schoonmaaktbeurt, zoals Malraux's opvoetsen van de monumenten van Parijs. Iets nieuws komt daar echt niet uit te voorschijn.

Juister lijkt mij de conclusie dat men er voor is teruggeschrikt om wezenlijke vernieuwingen in ons staatsbestel ter discussie te stellen. Zo is het, om een voorbeeld te noemen, voor onze Kamer wel plezierig – voor de PvdA-fractie niet zo plezierig vernam ik – wanneer aan de overzijde een motie wordt aangenomen waarbij wordt uitgesproken niet te tornen aan deze Kamer, noch aan haar bevoegdheden, bij welke motie de Regering zich zonder veel weerstand neerlegt, maar op deze wijze kom je natuurlijk nooit toe aan een nieuwe constitutie, zelfs niet aan een fundamentele discussie hierover in onze Kamer. Mijn collega Wiebenga stelde dan ook terecht in zijn beschouwing, dat het aandeel van deze Kamer in de totstandkoming van een wijziging van de Grondwet of van een geheel nieuwe Grondwet, zeer beperkt is.

Wellicht verklaart dit ook ten dele ons onbehagen, dat anderzijds mede gevoed wordt door de noodzakelijke, fragmentarische behandeling, zonder een overzicht te hebben van de gehele ontwerp-tekst van de nieuwe Grondwet, waardoor behandeling – door de PvdA-fractie is daar al op gewezen – vaak moeilijk is. Ik kom daar nader op terug.

Mijnheer de Voorzitter! Ik kom thans tot het onderwerp van dit herzieningsvoorstel, de procedure van wijzigingen. Eerst enkele opmerkingen over wat niet zal veranderen: de behandeling in twee lezingen, en daarna over iets nieuws, de splitsing van een voorstel.

Niet verandert, de behandeling in twee lezingen. Onze fractie heeft in het voorlopig verslag gesteld, dat behandeling in twee lezingen de bedoeling heeft om de kiezer een oordeel te laten vellen over de grondwetsherzienings-

## Feij

arbeid die door de ontbonden Kamers is verricht. Wij hebben erop gewezen dat dit een fictie is, te meer nu het de gewoonte van de executieve geworden is om de ontbinding der Kamers te doen samenvallen met de periodieke ontbinding van de Tweede Kamer. Grondwetszaken gaan dan ten onder in het politieke strijdgewoel van de dag. De Regering bestrijdt dit niet.

Op onze suggestie om, wil men de grondwetszaken echt centraal stellen bij een verkiezing, de ontbinding op termijn dan in ieder geval los te laten, stelt de Regering in de memorie van antwoord, dat ook in zodanig geval de ontkoppelde verkiezingen ter zake van grondwetsherziening in belangrijke mate zouden fungeren als graadmeter voor de representativiteit van de politieke partijen op basis van hun standpunten en handelingen als geheel en niet slechts ten aanzien van grondwetsherziening. Mijn conclusie is dan: dus ook in dit geval ondersneeuwen.

Als derhalve bij geen enkele verkiezing, gekoppeld of ontkoppeld, de grondwetsherziening die aandacht krijgt, die met een extra-ontbinding der Kamers beoogd wordt, waarom dan niet mijn voorstel gevolgd om ook grondwetsherzieningen in slechts één lezing te behandelen, waarbij een gekwalificeerde meerderheid vereist blijft? Omdat, zo stelt de Regering, de Grondwet een staatsstuk van geheel eigen orde is en zij het een gewichtige, democratische waarborg acht dat, vooraleer een staatsstuk als de Grondwet wordt gewijzigd, de kiezer in de gelegenheid wordt gesteld de voorgestelde wijzigingen te sanctioneren, dan wel af te wijzen.

De Regering wendt voor, alsof het hier om een referendum gaat en dat is het de jure ook: een volksraadpleging. De facto is het dat niet omdat niet een wetsvoorstel ter raadpleging aan de kiezers wordt voorgelegd, maar de verkiezing van partijen aan de orde is; partijen die straks weliswaar ook de grondwetsherziening zullen behandelen, maar veel meer zaken als belastingverhoging of -verlaging, Bestek '81, en gaat u maar verder.

Dat is wat de burger in de eerste plaats interesseert. Bovendien lijkt het mij ietwat beschamend te veronderstellen of te vrezen, dat én een kabinet, én het parlement – dat toch ons volk vertegenwoordigt of is dit ook een fictie? – én ons Staatshoofd de Grondwet zouden willen veranderen tegen de wil van ons volk. Zo'n wijziging komt niet als een dief in de nacht. Zij wordt voor-

bereid door de Staatscommissie en gepubliceerd, waarbij om commentaar wordt verzocht.

Wij hebben toch staatsrechtgeleerden, pers, radio en televisie. Wij leven niet in de een of andere Afrikaanse of Zuidamerikaanse staat, alwaar omwentelingen en machtsovernamen aan de orde van de dag zijn, waarbij de nieuwe machthebbers in tien dagen tijd een nieuwe constitutie ontwerpen en deze enkele weken later aan het oordeel van de kiezers onderwerpen? En wee degene die er dan niet mee instemt. Mijn conclusie is: hier heeft de Regering een kans laten liggen om een verouderde en volstrekt overbodige procedure uit de weg te ruimen.

Nieuw in de procedure is het splitsingsrecht in eerste en tweede instantie. Splitsing bij eerste lezing achten wij een verbetering zoals wij ook al in het voorlopig verslag tot uitdrukking brachten. Splitsing tijdens de tweede lezing achten wij om meer redenen niet zo gelukkig. Allereerst omdat de gehouden volksraadpleging dan nog minder zin heeft: immers kan door splitsing iets geheel anders ontstaan dan wat aanvankelijk vooropstond.

Voorts betekent het invoeren van het splitsingsrecht bij tweede lezing ongetwijfeld het invoeren van een verkapt recht van amendement voor onze Kamer. Immers, wanneer bij voorbeeld meer dan een derde deel dezer Kamer tegen de klassieke grondrechten zou stemmen, omdat daarin een uitzondering wordt gemaakt op de vrijheid van drukpers ten aanzien van de handelsreclame, zou de Tweede Kamer – wanneer deze splitsingsmogelijkheid al bestond – met deze uitspraak rekening houden wilde zij de klassieke grondrechten in tweede lezing door deze Kamer gelooft zien. Ik vind in tegenstelling tot de PvdA de invoering van dit verkapt recht van amendement best, maar hoe verdraagt dit zich met de aanvaarde motie-De Kwaadsteniet?

Hierop doelde ook de kritiek van de PvdA-fractie, die het fragmentarisch behandelen van deze grondwetsherziening in onze Kamer betreurt. Als men bij de behandeling van dit ontwerp van wet raakt aan de positie van onze Kamer, dan valt het te betreuren dat het daarop betrekking hebbende wetsontwerp thans niet aan de orde is. Zo zal dat ongetwijfeld meermalen het geval zijn, maar daaraan kunnen wij helaas niets meer veranderen.

Wij hebben ook afgesproken dat wij deze procedure zouden volgen. Om nu niet te ver van het voorliggende wetsontwerp af te dwalen, bewaar ik daar-

om onze opmerkingen ten aanzien van de positie van de Eerste Kamer tot het moment waarop het desbetreffende wetsontwerp aan de orde komt.

Gaarne wacht ik de reactie van de Regering ter zake van deze inbreng af.

De beraadslaging wordt geschorst.

**De Voorzitter:** Over de wetsontwerpen, de Grondwet betreffende, zal volgende week verder worden beraadslaagd.

Sluiting 16.30 uur.

### Lijst van ingekomen stukken met de door de Voorzitter ter zake gedane voorstellen

1°. De volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen ontwerpen van wet:

Wijziging van de begroting van het Staatsdrukkerij- en Uitgeverijbedrijf voor het dienstjaar 1977 (15 499);

Wijziging van de begroting van inkomsten en uitgaven van het Rijkswezenfonds voor het dienstjaar 1977 (15 503).

Deze ontwerpen van wet zullen worden gesteld in handen van het College van Senioren.

Overbrenging in beheer en onderhoud bij de provincie Overijssel van enkele rijkswateren met bijbehorende werken in Noordwest-Overijssel (15 141);

Wijziging van hoofdstuk IV (Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken) van de rijksbegroting voor het dienstjaar 1977 (15 383);

Wijziging van artikel 15 van de Wet Uitkeringen Wegen (Stb. 1976, 429) (15 412);

Wijziging van hoofdstuk IV (Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse Zaken) van de begroting van uitgaven van het Rijk voor het jaar 1978 (verzamelontwerp; eerste wijzigingsvoorstel) (15 448).

Deze ontwerpen van wet zullen worden gesteld in handen van de desbetreffende commissies.

2°. de volgende Regeringsmissives: een, van de Minister van Buitenlandse Zaken, betreffende een Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Volksrepubliek China betreffende de burgerluchtvaart; een, van alsvoren, ten geleide van de tekst van het slotcommuniqué van de Noord-Atlantische Raad;

een, van alsvooren, betreffende een briefwisseling houdende een Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Franse Republiek inzake de eventuele terugzending van het na opwerking van bestraalde reactor-brandstof resterend radioactief afval;

een, van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Ministers van Onderwijs en Wetenschappen en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, inzake de Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen;

een, van de Minister van Onderwijs en Wetenschappen, ten geleide van 40 exemplaren van de 5e publikatie van de Commissie Prognose Kleuter- en Basisonderwijs;

een, van de Minister van Financiën, betreffende toepassing van artikel 20, tweede lid, van de Comptabiliteitswet 1976 op de begroting 1979;

een, van alsvooren, houdende een Nota over de uitvoering van de rijksbegroting 1979 (Voorjaarsnota);

een, van de Minister van Verkeer en Waterstaat, ten geleide van zijn brief aan de Tweede Kamer over het tracé Flevospoorlijn;

een, van de Minister van Economische Zaken, ten geleide van 32 exemplaren van een brief van de Algemene Energie Raad inzake 5 % verbruiksbeperking aardolieproducten.

De Voorzitter stelt voor deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden; de bijlage sub A, vermeld, ter vertrouwelijke mededeling.

3°. de volgende missives van de Minister van Buitenlandse Zaken:

een, ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van art. 60 en onder verwijzing naar het derde lid van art. 61 van de Grondwet, alsook naar het eerste lid van art. 24 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden, en ten geleide van de Engelse tekst en de vertaling in het Nederlands van de op 14 december 1978 te Amman tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Hasjemitische Koninkrijk Jordanië inzake economische en technische samenwerking (Trb. 1979, 51), alsmede een toelichtende Nota bij deze Overeenkomst;

een, ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van art. 60 en onder verwijzing naar het derde lid van art. 61 van de Grondwet, en ten geleide van de Franse en de Nederlandse tekst van het op 21 november 1978 te Brussel tot stand gekomen Protocol tot

wijziging van het Additioneel Protocol van 6 juni 1970 bij het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart 'EUROCONTROL' (Trb. 1979, 1), alsmede een toelichtende Nota bij deze Overeenkomst;

een, ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van art. 60 en onder verwijzing naar het derde lid van art. 61 van de Grondwet, en ten geleide van de Franse tekst en de vertaling in het Nederlands van de op 27 februari 1979 te Dakar tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Kaapverdië betreffende samenwerking inzake de ontwikkeling van het eiland Santo Antao (Trb. 1979, 74), alsmede een toelichtende Nota bij deze Overeenkomst;

een, ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van art. 60 en onder verwijzing naar het derde lid van art. 61 van de Grondwet, en ten geleide van de Nederlandse en de Engelse tekst van de op 20 januari 1979 te Peking tot stand gekomen Overeenkomst tussen de Regering van het Koninkrijk der Nederlanden en de Regering van de Volksrepubliek China betreffende de burgerluchtvaart (Trb. 1979, 71), alsmede een toelichtende Nota bij deze Overeenkomst;

een ter voldoening aan het bepaalde in het tweede lid van art. 60 en onder verwijzing naar het derde lid van art. 61 van de Grondwet, en ten geleide van de Nederlandse en de Spaanse tekst van de op 16 januari 1979 te San José tot stand gekomen Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Costa Rica betreffende samenwerking bij de beroepsopleiding op het gebied van de landbouw in Costa Rica (Trb. 1979, 77), alsmede een toelichtende Nota bij deze Overeenkomst.

Deze missives zijn inmiddels gedrukt en aan de leden toegezonden. De tractatenbladen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

4°. een missive van de Voorzitter van het Europese Parlement, ten geleide van een resolutie inzake de maatregelen ter verbetering van de situatie in de zuivelsector.

De Voorzitter stelt voor deze missive voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

5°. de volgende missives:

drie, van de Directeur van het Kabinet der Koningin, houdende mededeling van de goedkeuring door H.M. de

Koningin van een aantal ontwerpen van wet, aangenomen door de Eerste Kamer der Staten-Generaal op 11 april en 13 en 29 mei 1979;

een, van de D. B. Jochems, liquidateur van de Domaniale Mijn-Maatschappij N.V. te Heerlen, ten geleide van het jaarverslag 1976/1977 van de mijn;

een, van F. Recourt, partner van Eurosurvey B.V. te Amsterdam, ten geleide van een bulletin over 'Houding en verwachting van het Europese bedrijfsleven.

De Voorzitter stelt voor deze missives voor kennisgeving aan te nemen. De bijlagen zijn nedergelegd ter griffie ter inzage voor de leden.

6°. de volgende geschriften:

een, van het Zimbabwe-Komitee te Amsterdam, betreffende het bewind in Zimbabwe;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken.

een, van P. G. Wegman te 's-Gravenhage, betreffende de situatie van een aantal Turken te 's-Hertogenbosch;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Justitie.

een, van E. van Rijn te Wormer, betreffende de huisvesting van het lid van de Tweede Kamer, de heer J. Worrell;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en voor Cultuur en Recreatie.

een, van de voorzitter van de ondernemingsraad van Van der Horst Europe B.V. te Zwolle, betreffende financiële moeilijkheden van voornoemd bedrijf;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissies voor Economische Zaken en voor Sociale Zaken.

een, van het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven, ten geleide van een motie, aangenomen door de raad dezer gemeente, betreffende een aantal voornemens van de Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk inzake de regionale radio-omroep in Nederland;

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Cultuur en Recreatie.

een, van de voorzitter van het Interprovinciaal Overleg voor Onderwijs, te

Leeuwarden, betreffende het ontwerp van wet Wijziging van de Kleuteronderwijswet en de Lager-onderwijswet 1920 (15 449);

Dit geschrift wordt van belang geacht voor de leden en plv. leden van de vaste Commissie voor Onderwijs en Wetenschappen.

De Voorzitter stelt voor deze geschriften voor kennisgeving aan te nemen.