

Zitting 1976–1977 Nr. 55a

13 872

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten

13 873

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemng van bepalingen inzake sociale grondrechten

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR ALGEMENE ZAKEN EN HUIS DER KONINGIN¹

Vastgesteld 15 maart 1977

De commissie besloot over de wetsontwerpen 13 872 en 13 873 – gelet op het voornemen der Regering om de beide soorten grondrechten te zijner tijd in één hoofdstuk van de toekomstige nieuwe Grondwet te doen plaatsen – één verslag uit te brengen. Zij kwam voorts overeen om, afgezien van algemene opmerkingen beide ontwerpen rakende, de ontwerpen in vorenvermelde volgorde te bespreken.²

INLEIDING

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties waren weliswaar gaarne bereid aan de behandeling van de onderwerpelijke wetsontwerpen in het kader van de voorgenomen grondwetsherziening mee te werken, maar konden toch enig gevoel van onbehaaglijkheid in dit verband niet van zich afzetten.

De hier het woord voerende leden wilden in dit inleidende deel van het verslag reeds kort ingaan op een aantal van de voornaamste problemen, welke bij hen bij bestudering der onderwerpelijke voorstellen waren gerezzen. In het vervolg van het verslag stelden zij zich voor aan deze problemen dan nog nadere aandacht te besteden.

Deze leden zouden een ruimere tijdspanne op prijs hebben gesteld dan de in feite hun toegevalen periode. Sommigen hunner achtten het daarenboven nog steeds een bezwaar, dat de discussie betreffende de totale herziening der Grondwet bij eerste lezing gespreid zou worden over verschillend samengestelde Kamers, wat de eenheid van het oordeel zal schaden.

Voorts gaven deze leden te kennen, dat de voorstellen zelf – gelijk hierna nog zal blijken – op enkele punten niet onbelangrijke bedenkingen wekten, waarover zij gaarne de opvatting der Regering in verband met het vormen van hun eindoordeel zouden vernemen. Op de in dit verband rijzende vraag, of er aan de ontwerpen een leidende gedachte ten grondslag ligt, viel naar het oordeel dezer leden moeilijk bevestigend te antwoorden. De Regering had eerder weliswaar meer dan eens in wetsontwerp 11 051 gesproken van

¹ Samenstelling: Brongersma (PvdA), Vermeer (PvdA), Teijssen (KVP) (voorzitter), Kaulingfreks (KVP), Van Someren-Downer (VVD), De Geer van Oudegein (CHU), Albeda (ARP), Schwarz (D'66), IJmkers (CPN), Agterberg (PPR), Meuleman (SGP) en Maris (BP)

² Indien in het verslag gerept wordt van memorie van toelichting dan wel memorie van antwoord *zonder nadere* aanduiding, dan is bedoeld zodanige memorie betreffende ontwerp 13 872. Voorts worden onder antwoord der Regering tevens begrepen de uiteenzettingen van de Regeringscommissaris voor de Grondwetsherziening, de heer Simons.

het rijp zijn van de tijd om onze constitutie te wijzigen. Maar onderscheidene voorstellen door de Staatscommissie Cals-Donner gedaan hadden het niet gehaald. Beoordelingsfouten aangaande de werkelijke rijpheid van de tijd bleken dus niet bij voorbaat uit te sluiten. De besliste toon der onderwerpelijke stukken en de vaardige wijze der verdediging veranderden voorts weinig aan het feit, dat van een grondwetsvereenvoudiging eerder dan van een gewichtige herziening sprake was.

Twijfelachtig leek het de hier aan het woord zijnde leden, of aldus het gezag der Grondwet als zodanig werd gediend. Het na de oorlog stelselmatig «dokteren aan de constitutie» – wij werken een zevende operatie uit – vergrootte niet de eerbied. Nederland is, zo meenden de aan het woord zijnde leden, thans zover gekomen, dat, naar ernstig te vermoeden viel, aan de gediensigheid der staatsrechtelijke praktijk – de aansluiting van het zittingnemen door een nieuwe Tweede Kamer zo nauw mogelijk op de algemene verkiezingen – het tijdstip van de behandeling ener daartoe gesplitste grondwetsherziening in belangrijke mate wordt ondergeschikt gemaakt. De gedachtenwisseling, hiermee verband houdende in deze Kamer (Handelingen Eerste Kamer, blz. 334, links e.v.), had deze leden in deze mening gesterkt.

In verband met het vorenstaande wilden de hier het woord voerende leden aangaande de drang naar overhaaste behandeling der aan het oordeel der Kamer voorgelegde wetsontwerpen nog het volgende opmerken. Het tot stand brengen van een nieuwe Grondwet is een ingrijpend en veel omvattend gebeuren. De voorstellen daartoe gedaan vragen om nauwkeurige bestudering. Zulks klemt te meer nu deze voorstellen belangrijke afwijkingen vertonen van het advies van de Staatscommissie Cals-Donner en van dat van de Raad van State.

In samenhang met het eerder in dit betoog gestelde over het nu reeds in behandeling nemen van deze wetsontwerpen merkten dezelfde leden het volgende op.

In het «rode boekje», dat een samenvatting geeft van de inhoud van de voorstellen, zoals zij waren ingediend, was in de inleiding van hoofdstuk I op blz. 7 opgemerkt, dat nu de gehele Grondwet, en daarmee alle grondwetsartikelen, afzonderlijk en in onderlinge samenhang, worden gezien. Zulks moge, aldus deze leden, juist zijn voor de ontwerpers van alle artikelen, voor de Kamer is het onmogelijk zolang de voorstellen nog slechts ten dele bekend zijn. Het werd dan ook onjuist geacht in dit stadium een beslissing te nemen als van de Kamer wordt gevraagd.

In dit verband werd door deze leden bij wijze van een – wel zeer sprekend – voorbeeld reeds nu gewezen op het ontworpen artikel 1.4 in het wetsontwerp nr. 13 872. Instemming met de inhoud van het wetsontwerp en dus ook met dat artikel brengt mee, dat de normale gang van zaken wordt, dat de leden van algemene vertegenwoordigende organen, dus ook van de Eerste Kamer, door middel van een algemene verkiezing worden gekozen. Op die algemene regel laat artikel 1.4 uitzonderingen toe. Het is de bedoeling van de Regering (zie wetsontwerp 14 223, artikel 3.1.6), dat in de Grondwet voor de verkiezing van leden van de Eerste Kamer een uitzondering gemaakt zal worden en dat deze ook in de toekomst door de leden van provinciale staten zullen worden gekozen. Of die bedoeling van de Regering gerealiseerd zal worden staat echter nog niet vast. Met welke kracht denkt de Regering weerstand te bieden aan een eventuele poging vanuit de Tweede Kamer om door amendering deze realisering te verhinderen?

Zou de Grondwet straks de speciale regeling voor de verkiezing van leden van de Eerste Kamer niet meer bevatten, dan bestaat weliswaar nog de mogelijkheid dit in een wet te regelen. Maar – afgezien van het feit, dat een dergelijke voorziening buiten de Grondwet weinig fraai is uit een oogpunt van wetsystematiek – zou dit meebrengen, dat de wenselijke en juist geachte regeling voor de verkiezing van leden van de Eerste Kamer afhankelijk wordt van een gewone en niet meer een 2/3 meerderheid.

De gekozen haastprocedure leidde deze leden tot het stellen van enkele vragen en het uiten van een verzoek.

1. Welk belang wordt gediend door een behandeling door de Eerste Kamer van de onderhavige wetsontwerpen op een zodanig tijdstip, dat tot een kamerontbinding kan worden overgegaan, die samenvalt met de periodieke verkiezing van leden van de Tweede Kamer?

Toelichting:

Bij de beantwoording ware aandacht te schenken aan de vraag ter gelegenheid van het openbare debat in deze Kamer over het voorstel ter zake van de heer De Geer van Oudegein (gedrukt stuk dezer zitting nr. 55), door de heer Teijssen op 8 februari jl. gesteld (Handelingen dezer Kamer, blz. 330 midden e.v.) naar de ontbinding als oogmerk of als sequeel, alsmede aan zijn vraag naar de mogelijkheid door wetswijziging de Tweede Kamer na een periodieke verkiezing eerder dan de derde dinsdag van september in nieuwe samenstelling bijeen te doen komen. De indruk bestond, dat deze vragen van de zijde der Regering in onvoldoende mate waren beantwoord (Handelingen alsvoren, blz. 334 links e.v.).

2. Hoe kan duidelijk gemaakt worden, dat, overeenkomstig het geciteerde uit het «rode boekje», de mogelijkheid voor de Kamer bestaat alle voorgestelde en voor te stellen grondwetsartikelen in de uiteindelijk tot stand te brengen vorm in onderlinge samenhang te bezien?

3. Hoe kan voorkomen worden, dat de Kamer door aanvaarding van het voorgestelde artikel 1.4 reeds thans de *zekerheid* prijs geeft ter zake van vastlegging in de Grondwet van de wijze van verkiezing van haar leden?

4. Op welke punten wordt in de wetsontwerpen – ook na de amendering in de Tweede Kamer – en in de memories van toelichting in belangrijke mate afgeweken van enerzijds het advies van de Staatscommissie Cals-Donner en anderzijds van dat van de Raad van State?

Toelichting:

Ofschoon zulks ten koste van veel speurwerk wellicht uit de gewisselde stukken te vinden is, waarbij stuk nr. 26 bij wetsontwerp 13 872 enige dienst zou kunnen bewijzen, zal een overzichtelijke puntsgewijze opsomming hiervan op prijs worden gesteld. Deze ware vergezeld te doen gaan van een korte aanduiding van de motivering met een opgave van de plaats in de stukken waar een uitvoeriger motivering kan worden gevonden. In het licht van de uitspraak van de Minister van Binnenlandse Zaken aan het slot van zijn bijdrage aan de discussie op 8 februari (Handelingen dezer Kamer, blz. 334, midden), nl. dat de Regering uiteraard bereid is harerzijds al het mogelijke te doen om de arbeid van de Kamer te verlichten en om alles wat zij aan mankracht en materiaal heeft ter beschikking van de Kamer te stellen, mag, zo meenden deze leden, een volledig, nauwkeurig en overzichtelijk voldoen aan dit verlangen verwacht worden (zie óók Handelingen, blz. 2189, rechts, waar Minister De Gaay Fortman zich, terecht, een voorstander van een gedegen schriftelijke voorbereiding betoonde).

De leden van de fractie van de V.V.D., die zich wat de hoofdzaken aangaat goeddeels zéér wel in de vorengeschetste overwegingen van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties konden vinden, wilden ook hunnerzijds de vraag stellen, of het niet beter ware de behandeling van het eerste stukje van de wetsontwerpen, verband houdende met de voorgenomen grondwetswijziging, aan te houden, totdat deze Kamer in staat zal zijn tenminste de helft van de 36 wetsontwerpen gezamenlijk te behandelen. Dan kunnen, aldus deze leden, in twee kabinetsperioden telkens 18 ontwerpen in onderlinge samenhang behandeld worden in plaats van verbrokkeld in drie perioden.

De aan het woord zijnde leden waren eveneens van oordeel, dat het eerste stukje eigenlijk niet te behandelen valt zonder de uitwerking in de volgende hoofdstukken van de in overweging genomen grondwetswijziging te kennen. Zij waren tot dit oordeel gekomen, mede tegen de achtergrond van de

omstandigheid, dat volgens de additionele bepalingen toch een aantal artikelen eerst na een nog onbepaald aantal jaren dan wel na 5 jaren of meer in werking zal treden; zie artikelen 1.4; 1.6.1; 1.9; 1.10; 1.12 en 1.18. Had overigens de Regering kennis genomen, zo vroegen deze leden, van de wijze raad van prof. F. Duynstee (zie «De Telegraaf» van 25 februari 1977):

«Naar mijn oordeel dient de thans door de Tweede Kamer aangenomen tekst door de Eerste Kamer te worden verworpen», en van prof. mr. H. Th. J. F. van Maarseveen (zie Nederlands Juristen Blad van 19 februari 1977):

«De herziening dreigt een lijdensweg te worden, die, als men op deze wijze voortgaat, naar mijn schatting tot in de negentiger jaren zal uitlopen. Een politiek enthousiasme voor deze herziening is bij partijen, parlement en bevolking geheel komen te ontbreken. Zou men onder deze omstandigheden maar niet liever ten halve keren, dan ten hele te dwalen?»

De vorenweergegeven mening van de hoogleraren Duynstee en Van Maarseveen speelde bij de door deze leden naar voren gebrachte gedachte houdende uitstel van de behandeling van de ontwerpen 13 872 en 13 873 in zoverre een rol, dat indien de mogelijkheid tot gezette overweging en tot uitvoerig nader beraad met de Regering in de komende maanden zou bestaan wellicht door nadere bindende interpretatie de aanvaardbaarheid van het voorgestelde zou kunnen worden verhoogd.

Kan de Regering opgave doen, aldus vroegen dezelfde leden, van de organieke wetten, welke ter nadere uitwerking van de voorgestelde bepalingen met betrekking tot de grondrechten nodig zullen zijn? Kunnen zodanige organieke wetten niet zonder dat de in overweging genomen grondwetswijziging, welke nu ter sprake is, tot stand zal zijn gekomen, worden voorbereid?

De leden van de fractie van de P.v.d.A. verklaarden hunnerzijds – zulks in duidelijke tegenstelling tot de leden vóór hen aan het woord – na ampele bestudering der stukken geen behoefte te hebben aan uitvoerige beschouwingen, gezien de bedoelde uitvoerige behandeling, die deze wetsontwerpen reeds in de Tweede Kamer hadden gekregen.

De hier aan het woord zijnde leden achtten het noemen van bepaalde grondrechten en het zwijgen over andere essentiële vrijheden intussen niet van willekeur ontbloot. Zij zouden hieromtrent gaarne nog een nadere toelichting van de Regering ontvangen.

Ook deze leden wilden nog, evenals de leden, behorende tot de fractie van de V.V.D., ingaan op de na totstandkoming der beoogde wetgeving nodig wordende organieke wetgeving. Gezien de gang van zaken op wetgevend gebied in de nu welhaast afgesloten periode betwijfelden deze leden ten zeerste of het veel omvattend programma van organieke wetten, verplicht gesteld in een aantal der aan het oordeel der Kamer voorgelegde bepalingen, in een redelijk tempo en in ieder geval binnen de vereiste termijnen zal worden voltooid. Zij vreesden een ware congestie van wetsontwerpen in dit verband tegen het naderen van het einde van de nu komende kabinetsperiode.

ALGEMEEN

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties, in de aanvang van het verslag aan het woord, vervolgden hun betoog met opmerkingen van algemene aard. Al is hetgeen wordt voorgesteld niet dadelijk omvangrijk en evenmin naar de bedoeling ingrijpend, desondanks, zo merken deze leden op, worden nog wel beslissingen voorgesteld, waarvan het niet zeker lijkt of de Regering geheel de draagwijdte overziet. Zij brengt, aldus wilden zij reeds te dezer plaatse van het verslag in het kort ter sprake brengen, bijeen klassieke en sociale grondrechten, maar geeft zich weinig

rekenschap van de betekenis hiervan (zie in dit verband Eindrapport van de Staatscommissie van Advies inzake de Grondwet en de Kieswet – de z.g. Staatscommissie Cals-Donner – blz. 219; memorie van toelichting wetsontwerp 13 873, nr. 3, blz. 4 e.v. en nr. 4, blz. 17, alsmede memorie van antwoord, stuk nr. 7, blz. 7).

Een geschreven grondwet, zoals wij die kennen, is gebaseerd op de volgende principes. Zij regelt de opbouw van de Staat; zij legt de bevoegdheden van overheid en onderdanen vast; zij laat ruimte voor een bepaalde ontwikkeling door opzettelijke vaagheid, óf door niets te bepalen – óf door belemmeringen weg te nemen – en zij bevordert voorts soms, dat het statelijk gemeenschapsleven op een ingeslagen weg verder gaat.

Vervolgens merkten dezelfde leden op, dat iedere grondwet enerzijds een compromiskarakter vertoont. Zij kan immers bezwaarlijk bijzonder ingrijpende bepalingen vaststellen, indien deze voor een aanmerkelijk gedeelte of weinig of totaal niet aanvaardbaar zouden zijn in het oog van een ruime minderheid (zie ook Minister De Gaay Fortman in deze zin! Handelingen, blz. 2114, midden). Anderzijds moet een constitutie zo weinig mogelijk ruimte aan onzekerheid of aan de kans op innerlijke tegenspraak bieden; zij mag niet, bij zorgvuldiger redactie vermijdbare strijd uitlokken.

Kan men, aldus vroegen de aan het woord zijnde leden zich af, stellen dat hetgeen hier wordt voorgesteld aan zodanige in redelijkheid te stellen eisen voldoet?

Door de uitbreiding der grondrechten, aldus vervolgden dezelfde leden hun betoog, zal de Grondwet thans meer dan vroeger het gebied bestrijken waar ook het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden over gaat. Er laat zich wrijving denken en daar het stellig te handhaven artikel 66 der Grondwet het internationale recht voorrang geeft, zullen er stemmen opgaan, die een – volgens sommigen niet wenselijke – toetsing van onze nationale wetten aan de Grondwet terwille van de eenheid van regeling aanbevelen.

De leden van de fractie van de V.V.D. wilden gaarne nader geïnformeerd worden op het stuk van het vergelijkend staatsrecht in de lid-staten der EG, voor wat betreft de klassieke en de sociale grondrechten. Zij stelden in dit verband de volgende vragen.

Vindt de Regering het wenselijk in de landen van de EG een zekere eenvormigheid te bereiken op het gebied van de klassieke en sociale grondrechten?

Welke landen in de EG kennen klassieke en sociale grondrechten in hun constituties?

Is getracht hiermee een (zekere) aansluiting te verkrijgen?

Deze leden meenden voorts geen beschouwingen over het verband tussen de grondrechten en de Wet van 1829, houdende Algemene Bepalingen der Wetgeving van het Koninkrijk (Wet A.B.) te hebben aangetroffen. Waarom, zo vroegen zij, ontbreekt in de toelichting van de Regering iedere verwijzing naar de Wet A.B.? Zij dachten in dit verband o.m. aan de artikelen 4, 8, 9 en 11 van die wet.

Van deze gelegenheid wilden de aan het woord zijnde leden gebruik maken reeds nu een vraag te stellen in verband met het in wetsontwerp 14 200 voorkomende ontwerp-artikel 1.2.

Heeft de Regering niet overwogen, om, ter bevordering van de rechtszekerheid, een bepaling als artikel 4 Wet A.B. in artikel 1.2 op te nemen, zo wilden deze leden reeds thans opmerken?

Het stellen van de vorenweergegeven vraag – zij het ook in zijdelings verband – door de leden behorende tot de V.V.D.-fractie gaf de leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties, die tevoren reeds in dit deel van het verslag aan het woord waren geweest, de gelegenheid om de Regering om nadere uitlegging te vragen van de woorden, gesproken door Staatssecretaris Zeevalking aan gene zijde van het Binnenhof ter gelegenheid van het debat over de onderhavige wetsontwerpen, nl. «.....»

het nulla-poenabeginsel heeft geen betrekking tot het formele strafprocesrecht» (Handelingen, blz. 2215, links bovenaan). Is dit, zo vroegen zij, gelet op artikel 4 Wet A.B. jo. artikel 1 Wetboek van Strafvordering vol te houden?

Het karakter van de grondrechten; de gekozen systematiek

De leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties wilden een aantal bedenkingen uiten in samenhang met het voornemen de klassieke en sociale grondrechten, zonder zelfs maar een onderverdeling in paragrafen aan te brengen, samen te gaan vatten in één hoofdstuk van de nieuw tot stand te brengen Grondwet. Wat de samenhang tussen beide soorten grondrechten aangaat, wilden deze leden eerst een meer principiële beschouwing geven. Indien men als het ware de eerste groep van rechten om het begrip vrijheid, de tweede om het begrip gelijkheid laat cirkelen, dan kan er een moeilijkheid zich voordoen. Aanstonds blijkt, dat de gelijkheid, voorgesteld in artikel 1.1, heel dicht in de buurt van de vrijheid zich bevindt en een «onderscheidloze» gelijkheid is, welke nog al enig bezwaar in verband met het – naar de bedoeling – terechte verbod van politieke discriminatie oplevert. Even duidelijk is, dat de gelijkheid bij meer materiële vulling tamelijk wat sociaal billijk geachte wenselijkheden binnenhaalt. Een grondwet geeft rechts- en competentieregels, welke gemakkelijk te «belijnen» zijn. Wanneer zij op sociaal en cultureel gebied zich laten gelden, krijgen haar omschrijvingen, hetzij een zelf gekozen, hetzij een buiten haar om zich vastzettende dan wel zich wijzigende betekenis. Bij de klassieke grondrechten luistert het ook door interpretatie vaststellen van de inhoud nauw.

Met betrekking tot de sociale grondrechten zal er grotere onbepaaldheid optreden. Zulk een onbepaaldheid kan zich, aldus vervolgden dezelfde leden hun opmerkingen, nog in ander opzicht voordoen, nl. o.m. in verband met de gevolgen van de in principe door de Regering erkende horizontale werking van klassieke grondrechten. Hoewel in het vervolg van dit verslag deze leden zich voorstellen aan de horizontale werking der grondrechten nog nadere aandacht te besteden, achtten zij het noodzakelijk dat probleem ook in deze samenhang hier reeds ter sprake te brengen. De hier aan het woord zijnde leden brachten namelijk, ondanks het feit dat een horizontale werking voor wat de sociale grondrechten aangaat de Regering nu niet direct voor ogen staat, dit vraagstuk op langere duur toch in verband met de gevolgen van de gekozen systematiek. De Regering heeft zonder al te veel omhaal – de toelichting is karig – niet willen uitgaan – zoals wél geschiedde in het «Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland» in artikel 1 – van de te eerbiedigen waarde der menselijke persoonlijkheid. Alsdan had men minstens zo veel vastheid aan de constitutie verschaft in dier voege, dat deze èn waar striktheid nodig was – scherpe clausuleringen bij inbreuk op de vrijheidsrechten – èn waar aan ruimte behoefte heerste – de Regering zelf wil nadrukkelijk enige horizontale werking van de grondrechten – een zekere harmonisatie zou hebben veroorloofd. Nu echter de Regering binnen het raam der door haar ingediende voorstellen de horizontale werking erkende, moet zij wel bedenken hoe bij de rechter, zonder dat hij een richtsnoer heeft, lastige kwesties ter beslissing zullen komen: een door snelle wisseling van sociaal-politieke inzichten beheerste toepassing der Grondwet zal haar zelf èn de rechter te zeer, naar deze leden vreesden, in het gewoel van de dag betrekken.

De aan het woord zijnde leden bleven het dan ook – al hadden zij, zij het tevergeefs, ernstig gepoogd zich te laten overtuigen door de argumenten «pro» van regeringszijde te berde gebracht (zie o.m. memorie van antwoord over wetsontwerp 13873, blz. 7) – betreuren, dat de Regering – in duidelijke tegenstelling tot het advies van de Staatscommissie Cals-Donner (Eindrapport blz. 219) en tot dat van de Raad van State (zie 13873, stuk nr. 4, blz. 17) – besloten had alle grondrechten, zowel de z.g. klassieke vrijheidsrechten als de z.g. sociale grondrechten, in één hoofdstuk van de Grondwet op te nemen en wel *zonder* onderverdeling in paragrafen. Over de vraag, of het juist

is sociale grondrechten in de vorm, waarin dit wordt voorgesteld, een plaats in de grondwet te geven lopen de meningen uiteen. Tegen het plaatsen in één hoofdstuk zonder enige onderscheiding van deze bepalingen, die zo zeer in wezen verschillen, voerden deze leden aan, dat het gevaar ontstaat, dat de beide groepen elkaar als het ware gaan «besmetten». De klassieke vrijheidsrechten kunnen hierdoor, zo vreesden deze leden, in kracht verliezen en gedegradeerd worden. Het is echter ook mogelijk, dat aan de sociale grondrechten een grotere betekenis zal worden gehecht dan de bedoeling is. Het hoofdargument, dat van regeringszijde is aangevoerd voor plaatsing in één hoofdstuk zonder paragrafering sprak hen niet aan. Een onderverdeling zou moeilijk tot stand gebracht kunnen worden, omdat de grens onduidelijk is. Wat zouden de bewindslieden vinden van een grens tussen de artikelen 1.17 en 1.18? Daarbij is dan nog wel de vraag wat de plaats moet worden van artikel 208 van de huidige Grondwet, nu de Tweede Kamer het voorstel tot vervanging daarvan heeft verworpen. In afwijking van de opvatting van de Regering, die de nieuwe onderwijsartikelen 1.22 en 1.23 indeelde bij de *sociale* grondrechten, bleven deze leden van mening, dat het onderwijsvrijheidsartikel thuishoort bij de *vrijheidsrechten*.

De aan het woord zijnde leden gaven vervolgens te kennen aan de problematiek rondom de verworpen onderwijsartikelen ter verdere plekke van dit verslag nog nadere aandacht te willen besteden.

Verder wilden de hier het woord voerende leden niet nalaten erop te wijzen, dat het telkens samenbrengen in één wetsontwerp van alle in de nieuwe Grondwet op te nemen resp. klassieke en sociale grondrechten betreurenswaardig is, omdat de Kamer nu geen gelegenheid krijgt zich over één of meer der grondrechten afzonderlijk uit te spreken. Zij vroegen zich af, of met het oog op de kans van een *uiteindelijk* resultaat hier de door Minister De Gaay Fortman aan gene zijde van het Binnenhof ter sprake gebrachte wijsheid (Handelingen, blz. 2114, midden) ook werkelijk betracht was.

Is niet te vrezen, zo vroegen de leden van de fractie der V.V.D., in nauwe aansluiting bij hetgeen in dit verband door de leden vóór hen aan het woord reeds was opgemerkt, dat – door beide soorten grondrechten in één hoofdstuk te plaatsen – de sociale grondrechten het karakter van de klassieke grondrechten zullen denatureren in die zin, dat laatstgenoemde ook slechts als «instructienormen» zullen worden beschouwd?

Toetsing van de wet aan de Grondwet¹

De leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties wilden aan het vraagstuk van een toetsing van wet aan de Grondwet nog nadere aandacht besteden – zie het reeds terloops in het algemene deel van dit verslag over bedoeld vraagstuk te berde gebrachte. Zij merkten daarbij het volgende op. De rechter bezit het toetsingsrecht van provinciale en gemeentelijke verordeningen aan wet en Grondwet en sinds 1953 is ook rechterlijke toetsing mogelijk van wet aan verdrag (artikel 66 Grondwet). Het rechterlijk toetsingsrecht van wetten aan de Grondwet (en dus ook aan de in de Grondwet verankerde grondrechten) ontbreekt. De rechtsnormen (materieel wetsbegrip) zijn verdeeld over wetten, provinciale verordeningen en gemeentelijke verordeningen. De verordeningen zijn wel vatbaar voor toetsing door de rechter; de wetten niet. De Regering staat afwijzend tegenover de invoering van een rechterlijk recht tot toetsing van de wet aan de Grondwet. De in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer en bij de openbare behandeling in die Kamer medegedeelde overwegingen met betrekking tot dit afwijzend standpunt achtten velen dezer leden weinig overtuigend.

Geconstateerd moet immers worden, dat de Regering in de onderwerpelijke ontwerpen soms zaken doorspeelt naar de rechter of de mogelijkheid daartoe laat (men denke aan de horizontale werking van de grondrechten), dan weer zaken aan de rechter onthoudt of zelfs terugneemt. Er is in de wetsontwerpen tot grondwetsherziening in het algemeen geen duidelijke en rechtlijnige opvatting te onderkennen met betrekking tot de scheiding van

¹ De commissie vestigt er de aandacht op, dat het toetsingsvraagstuk ook in het gedeelte van het verslag, gewijd aan de horizontale werking van grondrechten, ter sprake zou komen.

de staatsrechtelijke velden van competentie van de wetgevende macht enerzijds en de rechterlijke macht anderzijds.

Het belang van het rechterlijke toetsingsrecht gaat, aldus deze leden, nog méér spreken nu – volgens de voorstellen – de grondrechten méér gedetailleerd worden geformuleerd en de beperkingen méér gepreciseerd worden vermeld. Als de Regering aanvoert (blz. 9 memorie van antwoord Tweede Kamer), dat een belangrijk bezwaar tegen elke vorm van rechterlijk toetsingsrecht is het risico, dat de rechter in politieke strijdvragen gewikkeld raakt, dan is zulks wellicht tot op zekere hoogte een lichtvaardige veronderstelling, omdat bij de huidige toetsing door de rechter van provinciale en gemeentelijke verordeningen aan wet en Grondwet daarvan niet is gebleken en dan is dat bovendien een onjuiste karakterisering van het toetsingsrecht, omdat dit tot stand te brengen recht slechts betrekking heeft op de toetsing in staatsrechtelijk verband van de formele wet aan de Grondwet.

Aan de vorenweergegeven overwegingen wilden dezelfde leden nog het volgende toevoegen. De wetgever is aan de Grondwet gebonden. Er moeten wel bijzonder zwaarwichtige redenen – en dan van staatsrechtelijke aard – zijn om de onafhankelijke rechter geen bevoegdheid te geven toetsing te verrichten als het de verhouding van de wet tot de grondrechten betreft. Ook de Staatscommissie Cals-Donner was in meerderheid tot die conclusie gekomen.

De adviezen van de Raad van State aan de Regering zijn – mits niet lichtvaardig terzijde geschoven – een bepaalde waarborg voor de grondwettelijkheid van een wetsontwerp. Alsdan zal de bedoelde toetsing door de rechter – hoe zéér het toetsingsrecht ook principiële betekenis heeft – geen schokkende effecten hebben, maar voor de wetgever wel preventief werken.

Willen de bewindslieden mededelen welk standpunt zij zullen innemen, indien de Eerste Kamer in het kader van de behandeling van de wetsontwerpen rakende de herziening van de grondrechten tot de Regering (door middel van een motie) de uitnodiging zou richten om het rechterlijk recht van toetsing van de wet aan de klassieke grondrechten alsnog in het geheel van voorstellen tot grondwetsherziening op te nemen?

In *dit* kader wilden de aan het woord zijnde leden ten slotte nog één vraag aan de Regering stellen, welke verband houdt met de wél toegestane toetsing van gedelegeerde wetgeving nl.: Meent de Regering, dat in bepaalde gevallen de rechter eraan kan ontkomen bij het toetsen van een algemene maatregel van bestuur in feite mede de wet, waarop deze steunt, aan de Grondwet te toetsen? Ook na kennisneming van het hierover in de memorie van antwoord (blz. 9) te berde gebrachte stelden deze leden een uitvoerige nadere beschouwing over dit probleem op prijs.

De horizontale werking van grondrechten

De leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties brachten in herinnering, dat zij ook in het kader van hun opmerkingen over het karakter der grondrechten en de gekozen systematiek in andere samenhang het vraagstuk van de horizontale werking der grondrechten hadden ter sprake gebracht.

Deze leden merkten vervolgens over dit onderwerp het volgende op. Het vraagstuk van het verbinden van burgerrechtelijke gevolgen aan bepaalde grondrechten, dat wil zeggen de mogelijkheid van een horizontale werking vanuit het staatsrecht in het burgerlijk recht (de zogenoemde horizontale werking in de verhouding tussen burgers onderling), is door de Regering nogal vaag benaderd door te stellen (memorie van antwoord, blz. 10 e.v.), dat enerzijds een algehele afwijzing van de horizontale werking van grondrechten niet alleen ongewenst maar ook niet meer in overeenstemming is met een rechtsontwikkeling, die aan de hand van de rechtspraak aanwijsbaar is en dat anderzijds de opvatting, dat grondrechten in alle volledigheid voor alle horizontale verhoudingen zouden gelden, volstrekt buiten de realiteit zou liggen en ook het kader van deze grondwetsherziening zou te buiten gaan.

Ingestemd werd met de zienswijze van de Regering, dat, indien grondrechten in alle volledigheid voor alle horizontale verhoudingen zouden gelden, dit een uitermate vergaande ingreep in het burgerlijk recht zou betekenen, die niet met een enkele grondwetsherziening als de onderhavige kan worden doorgevoerd.

De Regering hult zich verder in nevelen, zo meenden dezelfde leden, door de vaagheid voort te zetten als zij zegt, dat zij een grote terughoudendheid betracht ten aanzien van de vraag waar precies horizontale werking moet worden aangenomen en waar niet en dat het door de omvang en de onvoorzienbaarheid van de casuïstiek uitgesloten is om, al was het slechts categorisch, aan te geven welke grondrechten wel en welke niet voor horizontale werking in aanmerking komen, in welke gevallen horizontale werking aanwezig is en in welke vorm deze dan plaatsvindt.

Nadat de Regering in de memorie van toelichting de leer van de algemene beperkingen van de grondrechten, welke door de Staatscommissie Cals-Donner was aanvaard (Tweede Rapport, blz. 45 e.v.) had afgewezen, heeft zij het gehele vraagstuk van de horizontale werking van de grondrechten doorgeschoven naar de praktijk van de toepassing van het burgerlijk recht door de rechter, die 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.

Bij deze opstelling van de Regering ter zake ontstaat het gevaar van een onwezenlijke hantering van de grondrechten door deze te vervlechten met de rechtspraak. De rechtsvorming op dit stuk wordt dan in véél te sterke mate onttrokken aan de exclusiviteit van de grondwetgever.

Ter voorkoming van misverstand werd in het vorenstaande toegevoegd, dat de eerder in dit verslag verdedigde *toetsing* door de rechter van de wet aan de Grondwet een staatsrechtelijk-functioneel karakter draagt, dat niet te vergelijken is met het juridisch-functionele karakter van de *toepassing* door de rechter van grondrechten in privaatrechtelijke verhoudingen. Vooral met het oog op de rechtszekerheid, maar ook in het belang van *gelijke* rechtstoepassing – welke in de knel zal geraken als de rechter zelf van geval tot geval het juridisch kader ten aanzien van de horizontale werking van de grondrechten moet trachten te vinden – is het, zo meenden de hier het woord voerende leden, bij de wisseling en variatie van inzichten nodig, dat het vraagstuk van de horizontale werking van de grondrechten bij de beschouwingen in de Eerste Kamer een duidelijk sluitstuk krijgt.

Voorshands werd door deze leden het standpunt ingenomen, dat de klassieke grondrechten (de vrijheidsrechten), welke op de tot dusverre gehanteerde wijze door de historie zijn verankerd in de rechtsovertuiging van ons volk en een grondslag vormen van onze samenleving, in principe uitsluitend een verticale werking (overheid-burger) dienen te hebben en door het normatief karakter een nauwkeurig afgestemd juridisch instrument in ons staatsbestel moeten vormen.

Aan strekking en inhoud van elke grondwetsbepaling moet immers zoveel mogelijk primair de eis van duidelijkheid worden gesteld. Daarbij komt als extra complicatie de onzekerheid met betrekking tot de horizontale werking der grondrechten. Zou – als die horizontale werking zich ook zal gaan uitstrekken tot artikel 1.1 – niet gevreesd moeten worden voor bij voorbeeld de vrijheid om ten aanzien van toelating van leden tot verenigingen mogelijk selectie toe te passen? Een nadere uiteenzetting achtten de hier het woord voerende leden zeker na de beschouwingen van de Regering in de memorie van antwoord (zie blz. 17 en 18) zeer gewenst. Zij stelden zich voor in dit verslag hierop nog nader in te gaan.

Dezelfde leden, in het vorenweergegevene aan het woord, merkten ter nadere adstructie van hun betoog en van hun voorlopige conclusie nog het volgende op. De overgrote meerderheid van de Staatscommissie Cals-Donner heeft, aldus wilden zij nog eens onderstrepen, in haar tweede rapport

(blzz. 42 en 43) met grote nadruk als haar opvatting neergelegd, dat grondrechten slechts betrekking hebben op de verhouding overheid-burger en daarbuiten geen verbindende kracht behoren te hebben. Zij voegt daaraan de waarschuwing toe, dat anders de rechter de volle vrijheid zou krijgen tot het inzetten van een andere rechtsontwikkeling dan door de Grondwet is beoogd.

De Raad van State ontraadt in zijn advies naar aanleiding van het wetsontwerp 13 872 en de memorie van toelichting, sprekende van «de zo zeer omstreden leer van de horizontale werking», «beschouwingen in de memorie van toelichting, die voet zouden kunnen geven aan een sterke binding aan grondwettelijke formuleringen, die toch primair gericht zijn op de verhouding tussen overheid en burger», (13 872, stuk 4, blz. 57 en blz. 58). «De rechtsverhouding» zo wordt daaraan toegevoegd, «tussen burgers onderling dient naar 's Raads oordeel te blijven beheerst door de algemene rechtsbeginselen, welke uitwerking voor de verhouding tussen overheid en burger haar positivering dient te vinden in – onder meer – de grondrechten.»

De Regering had, aldus constateerden deze leden niet tot hun genoegen, de wijze adviezen van commissie en Raad naast zich neergelegd en was zich op het standpunt blijven stellen, dat de in de Grondwet neergelegde grondrechten ook tussen burgers onderling kunnen werken. (Zie ook Handelingen, blz. 2115, rechts).

Een en ander bracht deze leden tot de volgende vragen en opmerkingen:

1. Is de Regering niet van mening, dat hiermede een zeer grote macht en een uiterst moeilijk te vervullen opdracht aan de rechter wordt gegeven? Bij de beantwoording van deze vraag ware ook aandacht te schenken aan het artikel van mr. A. M. Donner in Themis (nr. 5/1976).

De Staatscommissie sprak van een te grote vrijheid voor de rechter; daarnaast zou ook van een te zware last kunnen worden gesproken, zeker nu in het denken van de Regering zelfs aan de rechter wordt overgelaten te beslissen in welke gevallen en onder welke omstandigheden al of niet sprake is van horizontale werking van een grondrecht.

2. Hoe verklaart de Regering, dat het tegen rechterlijke toetsing van de formele wet aan de Grondwet aangevoerde argument, namelijk dat de rechter hierdoor in politieke strijdpunten betrokken zou kunnen worden, *niet* van toepassing is op de taak, die aan de rechter wordt toegedacht in het kader van de horizontale werking van grondrechten?

3. De aan het woord zijnde leden hadden kennis genomen van de uitspraak van Minister De Gaay Fortman namelijk, dat de oprichters van een instelling van onderwijs de vrijheid hebben de instelling uitsluitend open te stellen voor geloofsgenoten en dat een zodanige selectieve toelating geen discriminatie inhoudt (Handelingen, blz. 2343). De bewindsman voegde daar even later in antwoord op een interruptie aan toe, dat het een consequentie van de vrijheid van onderwijs is, dat ook oprichting van dure scholen voor dure jongens en meisjes moet worden aanvaard. Dit bracht deze leden tot de vraag, of de Regering deze uitspraak ook toepasbaar acht op andere terreinen des levens dan dat van het onderwijs. Het recht tot vereniging wordt in artikel 1.8 erkend. Het kan slechts bij de wet worden beperkt in het belang van de openbare orde en de goede zeden.

Staat het nu naar de mening van de bewindslieden het daartoe bevoegde orgaan van een vereniging vrij in overeenstemming met haar statuten een aspirant-lid te weigeren wegens zijn godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht, of op welke grond dan ook zonder in conflict te komen met artikel 1.1, dat zegt dat discriminatie op de genoemde gronden niet is toegelaten?

Of menen de bewindslieden, dat een op enigerlei grond of misschien ook zonder grond niet-toegelatene tot een vereniging, waarbij aan het ruimst mogelijke scala gedacht moet worden, door de rechter ontvangen moet worden met een beroep op artikel 1.1? Zou hier een bepaling als in artikel 17 Europees Verdrag uitkomst geboden hebben? Is het mogelijk een rangorde aan te geven, die door de rechter in acht ware te nemen bij het toepassen van grondrechten in horizontale werking?

4. Een gelijke vraag kan opkomen bij het naast elkaar leggen van artikel 1.1 en artikel 1.10. Het laatstgenoemde artikel geeft een ieder het recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Zou iemand, die meent, dat hij bij voorbeeld wegens zijn ras uitgesloten wordt van een verjaarspartij van zijn buurman, zich tot de rechter kunnen wenden met een beroep op artikel 1.1 om te bereiken, dat hij een volgend jaar wel uitgenodigd moet worden?

Een uitspraak van de regeringscommissaris ter zake in de Tweede Kamer gaf deze leden enige reden tot bezorgdheid. Zij brachten in herinnering dat deze had opgemerkt, dat geen rechter in de toekomst zal kunnen zeggen, dat horizontale werking uitgesloten is en dat een redelijke uitleg tot de conclusie zal moeten leiden, dat horizontale werking wel is toegestaan (Handelingen, blz. 2127, midden).

Is, in de conceptie van de Regering, zo vroegen de leden van de fractie der V.V.D., het karakter van de klassieke grondrechten nog steeds een bescherming van de burger tegenover de overheid?

De aan het woord zijnde leden memoreerden, dat in de memorie van toelichting (blzz. 15 en 16) aangaande de horizontale werking van grondrechten onder meer het volgende was gesteld:

«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 moet 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 gelijklopend te worden beantwoord. De antwoorden kunnen per artikel, per artikelonderdeel, misschien zelfs per categorie van gevallen, waarop het artikel betrekking heeft, verschillen. Deze benadering heeft het voordeel dat het probleem van de derdenwerking van zijn dogmatisch karakter wordt ontgaan en wordt teruggebracht tot de normale proporties van grondwetsinterpretatie.»

Het vorenweergegevene gaf deze leden aanleiding de Regering te verzoeken aan te geven welke van de voorgestelde 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 (met de in het geciteerde genoemde beperkte afwijkingsmogelijkheid).

De hier het woord voerende leden toonden zich teleurgesteld, dat de Regering tot dusverre een reële beantwoording tot nadere precisering was otweken (memorie van antwoord, blz. 10 en Handelingen, blz. 2115, rechterkolom).

Heeft de Regering zich gerealiseerd, aldus vroegen deze leden in aansluiting aan een vraag van verwante strekking van andere zijde eerder in dit verslag vermeld, dat de rechter, die enerzijds de wetten moet toepassen en interpreteren en die – volgens het voorstel van de Regering – daarnevens de grondwetsartikelen met derdenwerking moet toepassen en interpreteren, op deze wijze toch – langs een omweg – een toetsingsrecht van de wet aan de Grondwet krijgt?

Deze leden meenden, dat de beschouwingen van de regeringscommissaris, de heer Simons, ter zake naar aanleiding van een interruptie van het lid der Tweede Kamer, de heer Van der Sanden, gegeven (Handelingen, blz. 2127, links), dit probleem niet voldoende uit de doeken hadden gedaan.

Heeft de Raad van State, bij voorbeeld bij toepassing van de Wet AROB, een toetsingsrecht aan de Grondwet?

Het was dezelfde leden opgevallen, dat de Regering in haar nader rapport van 29 maart 1976 naar aanleiding van het onderwerpelijk advies van de Raad van State van 19 november 1975 had gesteld: «dat in elk afzonderlijk geval zal moeten worden uitgemaakt of, en zo ja in welke mate, horizontale werking moet worden aangenomen» (blz. 77 van stuk nr. 4 betreffende 13872). Tot de Regering werd opnieuw het verzoek gericht (zie voorlopig verslag Tweede Kamer, blz. 15) gedetailleerd artikelsgewijs op te geven welke grondrechten derdenwerking hebben.

De leden, hier aan het woord, constateerden, dat de Regering artikel 215 van de Grondwet wil handhaven, dat wil – voorzover terzake van belang – zeggen, dat alle wetten reglementen en besluiten, die in strijd zijn met de nieuwe grondrechten, gehandhaafd blijven totdat zij vervangen worden. Door de horizontale werking kan de burger zich evenwel in een nog onbekend aantal gevallen rechtstreeks op de nieuwe grondrechten beroepen. Hoe stelt de Regering zich de consequenties van de hieruit voortvloeiende conflictsituaties voor?

Het beperken van grondrechten

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achtten het standpunt van de Regering ten aanzien van de leer van de algemene beperkingen (memorie van toelichting op wetsontwerp 13872, blz. 21) juist.

Van C.D.A.-zijde bleek men naast de tot dusverre in de Tweede Kamer in dat verband aan de positie van de ambtenaren bestede aandacht nog behoefte te hebben aan het stellen van de volgende vraag.

Wil de Regering een uiteenzetting geven op welke wijze een wet geredigeerd zou moeten worden, die specifieke bepalingen bevat op grond waarvan de vrijheid van ambtenaren op het stuk van meningsuiting of van betoging op grond van het dienstbelang zou moeten worden beperkt en wel zodanig, dat dit geen blanco formule is?

Problemen rakende de gekozen terminologie¹

Ook na hetgeen van regeringszijde was opgemerkt en nader was toegevoegd ter zake van de terminologie (o.m. Handelingen, blz. 2116 midden e.v. en blz. 2125 e.v.) wilden de leden der in C.D.A.-verband optredende fracties niet nalaten op te merken, dat ook bij een meer technische beoordeling de voorstellen op een bepaald punt kunnen teleurstellen. Sedert lang is er, aldus brachten deze leden in herinnering, te onzent onderscheid gemaakt tussen delegatie van regelgevende bevoegdheid binnen een bepaald openbaar lichaam en de overdracht van verordenende bevoegdheid aan lagere publiekrechtelijke lichamen. Waarom maakt de Regering – nu de Staatscommissie Cals-Donner (zie het Tweede Rapport van die Commissie, blz. 79, voetnoot¹), deze kwestie onbeslist liet – niet nadrukkelijk verschil tussen delegatie binnen één en dezelfde bestuurslaag en overdracht aan lagere organen? Ook na hetgeen hierover reeds aan de overzijde van het Binnenhof was opgemerkt (zie o.m. Handelingen, blz. 2129, linkerkolom, bovenaan) werd een bevredigender explicatie nog nader gewenst.

Een andere vraag, welke bij lezing van de memorie van toelichting (blz. 22 e.v.) gerezen was bij de aan het woord zijnde leden, was of de Regering het onderscheid tussen delegatie en uitvoering niet onnodig vervaagt. Het heeft er, zo meenden deze leden, alle schijn van, dat het verschil tussen delegatie en uitvoering nog slechts berust op het vraagstuk, of de bevoegdheid tot het

¹ De commissie besloot aan de leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties toe te staan hun opmerkingen rakende het betogingsrecht (artikel 1.9) reeds in dit deel van het verslag te berde te brengen, gelet op de samenhang met de delegatie-terminologie.

geven van beschikkingen meer of minder discretionair is. De leden van genoemde fracties achtten dit een gevaarlijke ontwikkeling. Immers, op deze wijze wordt de waarborg van «vaststelling bij de wet» of «bepaling bij de wet» ondergraven. Naar hun mening staan deze formuleringen niet aan uitvoering in de weg, want op het moment dat men het onderscheid tussen uitvoering en delegatie vaag maakt, zoals huns inziens thans in de toelichting was geschied, valt te vrezen dat een opdracht aan de formele wetgever geen waarborg meer inhoudt voor een verbod van «delegatie». Delegatie wordt dan namelijk gewoonweg als uitvoering gekwalificeerd.

Hetzelfde risico achtten deze leden aanwezig bij sub-delegatie. Zodra immers hij, die sub-delegeert de door hem verrichte «overdracht» als uitvoering aanmerkt, is alles formeel in orde, terwijl er materieel niet van sub-delegatie sprake kan zijn.

De aan het woord zijnde leden vernamen gaarne van de Regering, zo wilden zij nogmaals tot uiting brengen, waarom deze het noodzakelijk oordeelt op dit punt in te gaan tegen de thans geldende leer. Zij voegden daar nog de vraag aan toe in hoeverre de thans bestaande *autonome* bevoegdheden van gemeentebesturen al dan niet worden uitgesloten door de artikelen, waarin delegatiemogelijkheden worden geopend. Het antwoord op die vraag leek in het bijzonder van belang gedurende de periode, waarin uitvoeringswetten nog niet tot stand zijn gekomen.

Vooruitlopend op de artikelsgewijze bespreking in dit verslag wilden dezelfde leden verder erop attenderen, dat de betekenis der tevoren ter sprake gebrachte terminologie in elk geval van invloed is op bevoegdheden (ook op *thans* aanwezige bevoegdheden) van andere organen. In deze gedachten-gang stelt de Regering zich (zie blz. 33 van de memorie van antwoord; zie ook Handelingen, blz. 2200), naar uit de samenhang blijkt, op het standpunt, dat het grondwettelijk erkennen van het recht tot betoging en de terzake van dat recht voorgestelde regeling van de beperkingsbevoegdheid (artikel 1.9 van het ontwerp) tot gevolg heeft, dat gemeenten niet anders dan krachtens een specifieke wetsbepaling en niet krachtens hun thans aan de gemeentewet ontleende autonome bevoegdheid tot het stellen van beperkingen kunnen overgaan. De hier aan het woord zijnde leden stelden er prijs op te dezer plaatse van het verslag op deze consequenties voor de praktijk van het betogingsrecht nader in te gaan. Aanvaarding van de voorgestelde bepaling inzake het recht tot betoging brengt mede, dat de formele wetgever terzake alle bevoegdheid krijgt. De regeling van de betoging houdt intussen ten nauwste verband met de lokale openbare orde.

Tot heden was, zo werd in herinnering gebracht, de gemeenteraad te dezen bevoegd. Gelet op de ervaring met de ontwikkeling van deze nieuwe vorm van publieke activiteit en de presentatie en reflex van een betoging in een plaatselijke samenleving, behoort de regeling van de betoging – met inachtneming van plaatselijke omstandigheden – een plaatselijk kenmerk te behouden, zoals ook de betoging als zodanig wordt gedragen door een organisatie daarvan met inachtneming van plaatselijke mogelijkheden. (Zie ook Handelingen, blz. 2197, midden). De regeling van de betoging achtten de hier aan het woord zijnde leden typisch en noodwendig een zaak van de gemeenteraad. 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 daartegen.

In het kader van de opmerkingen over de terminologie maakten de leden, behorende tot de in het kader van het C.D.A. samenwerkende fracties nog erop attent, dat in de tekst der voorstellen herhaaldelijk het woord «overheid» wordt gebezigd. Zonder nadere definiëring van dit begrip, kan het woord aanleiding geven tot verschillende interpretaties. De overheid wordt in principe immers gevormd door de drie machten in onze staat: wetgevende macht, uitvoerende macht en rechterlijke macht. Elk van deze drie machten is een «overheid». Kan de Regering hierop nader ingaan?

De leden van de fractie der V.V.D. uitten ook hun bezorgdheid over de problemen, welke de gekozen terminologie oproept. Zij stelden in dit verband de volgende vragen.

Is de Regering niet van oordeel, dat de terminologie tot de grootste verwarring aanleiding moet geven? Immers worden in de eerste 19 artikelen reeds een groot aantal (terminologische) verschillen aangetroffen, welke ook na het bestuderen van de memorie van toelichting op dit stuk onvoldoende duidelijkheid bieden. Zij noemden in deze samenhang terminologie-verschillen in de volgende artikelen:

- a. behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen 1.4;
- b. behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet 1.6.1; 1.7.1; 1.7.3; 1.9.1;
- c. de wet kan regels stellen (regelen) 1.6.2; 1.7.3; 1.9.2;
- d. de wet stelt regels 1.7.2; 1.10.2; 1.10.3; 1.17.2; 1.19.2;
- e. bij de wet kan dit recht worden beperkt 1.8;
- f. behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen 1.10.1;
- g. in gevallen bij of krachtens de wet bepaald 1.11.1; 1.13.3; 1.14.1; behalve in gevallen bij de wet bepaald, op last van de rechter 1.12.1;
- h. behalve in de gevallen bij de wet bepaald, door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen 1.12.2;
- i. bij of krachtens de wet te stellen voorschriften 1.13.1;
- j. bij of krachtens de wet te bepalen A.1.6.1; A.1.9; A.1.10; A.1.12; A.1.18;
- k. beperkingen bij of krachtens de wet gesteld 1.18.3;
- l. een bij de wet te regelen recht 1.19.3.

Wil de Regering nader toelichten wat onder de hierboven vermelde 12 verschillende terminologieën moet worden verstaan, zulks in het bijzonder toegespitst op de vraag, of en zo ja, in hoeverre de telkens gekozen terminologie delegatie, resp. attributie en medebewind mogelijk maakt?

Deelt de Regering de kritiek van prof. F. Duynstee (zie «De Telegraaf» van 25 februari 1977):

«Gevalen waarin men landelijk uniforme regelen zou willen en waarin men delegatie zou willen aanvaarden aan Kroon of minister, zijn door de gekozen grondwettelijke terminologie **UITGESLOTEN**.

Het is op deze grond vooral, dat de Tweede Kamer het grondwetsartikel over het onderwijs terecht verwierp. Maar dit bezwaar geldt ook bij andere vrijheidsrechten.»

Algemene opmerkingen, wetsontwerp 13 873 rakende

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties merken op, dat de voorgestelde tekst ten aanzien van bepaalde sociale grondrechten een opdracht inhoudt tot regeling bij wet («de wet stelt regels») en omtrent andere sociale grondrechten een aanbeveling c.q. taakopdracht aan de overheid in het kader van haar zorgplicht (instructienormen) geeft. In dit verband gaven de hier aan het woord zijnde leden te kennen nog niet geheel overtuigd te zijn door het betoog van de Minister van Binnenlandse Zaken in de Tweede Kamer (Handelingen, blz. 2121). Zij zouden gaarne een nadere beantwoording ontvangen op de vraag, waarom de sociale grondrechten niet veeleer als subjectieve rechten in het wetsontwerp zijn opgenomen. Nu de sociale grondrechten in de voorgestelde tekst niet aan de burger zijn toegekend doch aan de overheid ter formulering overgedragen, bepaalt de overheid de facto de materiële inhoud met de mogelijkheden van beperkingen. De instructienormen immers hebben het karakter van beleidsdirectieven voor de overheid, die voorzieningen zal hebben te treffen, waarop de burger krachtens de toegekende sociale grondrechten aanspraak heeft. De instructienorm als zodanig roept intussen voor de overheid geen bevoegdheden in het leven, bij voorbeeld tot het treffen van juridische maatregelen – buiten de wetgever – voor de spreiding van welvaart (voorgestelde bepa-

ling: «De bestaanszekerheid der bevolking en spreiding van welvaart zijn voorwerp van zorg der overheid»).

De spreiding van de uitvoering van de instructienormen over de totale overheid (Rijk, provincie en gemeente) is niet geregeld, noch ook de competentie van de verschillende overheden ten aanzien van een overheidsvoorziening betreffende hetzelfde onderwerp. In de praktijk zal dit kunnen inhouden, dat in feite de centrale overheid het enige competente orgaan zal zijn, mede gelet op artikel 193 van de gemeentewet, waarin wordt bepaald, dat verordeningen van de gemeente niet mogen treden in hetgeen van algemeen provinciaal of rijksbelang is.

In de voorgestelde tekst van de sociale grondrechten schuilt derhalve het grote gevaar van centralisatie van macht doordat, de centrale overheid een voorziening kan treffen, die, ook al is die gering, het voor het een gemeente onmogelijk maakt regelend op te treden. Voorts werd erop gewezen dat de sociale grondrechten niet via de rechter kunnen worden afgedwongen. De rechtswerking van deze rechten is onduidelijk en onbepaald.

De in wetsontwerp 13 873 opgenomen sociale grondrechten vormen een willekeurig samengesteld pakket, dat op een program van beleid lijkt, maar waaraan het etiket «sociale grondrechten» is gehecht. De term «rechten» is in dit verband misleidend, er is eerder sprake van beleidsnormen.

Via de instructienormen worden taken aan de overheid toebedeeld, die vanuit een zorgplicht de burger met maatregelen en voorzieningen gaan omringen, terwijl een sociaal grondrecht essentieel een gegarandeerd recht van en voor de burger veronderstelt, dat de overheid moet bewaken. Dit is een wezenlijk verschil in doelstelling en functie. Instructienormen leggen de mogelijkheid open voor doctrinaire invloed van de kant van de overheid.

De vrijheid tot het uitoefenen van initiatief door de burgers met betrekking tot de onder de sociale grondrechten begrepen onderwerpen, moet in onze gepluraliseerde samenleving buiten elke twijfel zijn. Volgens de voorgestelde tekst behoren verschillende zaken als «voorwerp van zorg» tot de taak van de overheid. In dit verband rijst de vraag, of een regeling door andere organen dan de «overheid», die verbindende regelingen kunnen treffen (b.v. collectieve arbeidsovereenkomsten), dan, omdat het grondwettelijk een voorwerp van overheidszorg is, alleen reeds daarom in strijd zou kunnen zijn met de Grondwet.

De leden van de fractie van de V.V.D. gaven in dit verband te kennen het waarschijnlijk te achten, dat het geenszins de bedoeling is om door het adresseren van allerlei zorgplichten aan de overheid, daarmee aan te geven dat anderen dan de overheid zich op de bedoelde gebieden niet mogen begeven en naast de overheid geen zorg en aandacht aan de dag mogen leggen (men denke aan rechtswinkels, c.a.o.'s, e.d.). Toch zouden deze leden het waarderen indien de Regering dienaangaande een duidelijke uitspraak zou doen.

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties merkten voorts op, dat de sociale grondrechten een nieuw deel van de Grondwet zullen uitmaken nadat de grondwetsherziening tot stand zal zijn gekomen. De tekst en de selectie van deze rechten wijken intussen beteknend af van de opvattingen van de Staatscommissie Cals-Donner. Wil de Regering hieraan een nadere verklarende beschouwing wijden?

In hoeverre heeft de Regering zich hierbij georiënteerd op het Europees Sociaal Handvest?

Hoe oordeelt de Regering over de opvatting van prof. mr. M. C. Burkens in zijn artikel «Grondrechten in een nieuwe grondwet» in het Nederlands Juristen Blad van 22 mei 1976, blz. 714, dat op de werking van de sociale grondrechten niet het etiket «rechtsskarakter» mag worden geplakt, maar dat het hier uitsluitend gaat om oriëntatiepunten in het politieke functioneren van onze samenleving?

Indien deze opvatting wordt gehuldigd, brengt dit mede, dat het geheel van sociale grondrechten is te karakteriseren als een program van politieke activiteiten met een wisselende doctrinaire grondslag.

De leden van de fractie van de V.V.D. meenden de argumenten van de Regering voor opneming van sociale grondrechten in de Grondwet – hoezeer ook onderscheidene dier grondrechten reeds vergaand in de bestaande wetgeving zijn geconcretiseerd – als volgt te kunnen samenvatten (zie ook memorie van toelichting, blzz. 7 en 8):

1. door hun opneming in de Grondwet wordt de bestaande wetgeving op een bijzondere wijze tegen eventuele intrekking beschermd;
2. door opneming wordt een plicht voor de overheid geschapen zodanige voorzieningen te treffen, dat de maatschappelijke werkelijkheid zoveel mogelijk in overeenstemming is met hetgeen de sociale grondrechten beogen aan de burger te verzekeren;
3. de sociale grondrechten zullen stimuleren tot het in leven roepen van nieuwe voorzieningen, waaruit rechten voor de burger kunnen voortvloeien;
4. de sociale grondrechten zullen een uitgangspunt vormen voor de gedachtenwisseling tussen vertegenwoordigende lichamen en de Regering over de mate en het tempo waarin, en de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de desbetreffende grondwetsartikelen.

De hier aan het woord zijnde leden achtten voorsnog het aldus omschreven nut van de opneming der sociale grondrechten nauwelijks aanwijsbaar. In dit verband stelden zij de vraag, of de Regering wil verduidelijken waarom een partieel of (maar dat is natuurlijk hypothetisch) geheel terugnemen van enige sociale zekerheid of andere «organieke sociale regeling» minder bezwaarlijk zal kunnen geschieden, indien zeer vaag geformuleerde zorg- of regelingsplichten zoals de voorgestelde in de Grondwet zouden ontbreken dan wanneer ze daarin wel voorkomen. Zijn juist die vaagheid en de erin vervatte ruime beleids marge er niet de oorzaak van, dat de thans aan de orde zijnde bepalingen weinig betekenen: zij geven immers niet – met ook maar een begin van duidelijkheid – aan wat de overheid wel moet doen en wat zij niet mag doen?

Het tweede argument is onvoldoende naar het aanvankelijk inzicht dezer leden. Is de Regering het met hen eens, dat ook zonder grondwettelijke opdracht de wetgever voortgaande inspiratie en aandrift heeft gevonden om zich intensief bezig te houden met de rechtsbijstand en het werkgelegenheidsbeleid, om zich actief te betonen op het gebied van rechtsposities van werkenden, om medezeggenschap te belijnen en welvaart te spreiden, etc.? Heeft bovendien de Regering niet een en andermaal laten doorschemeren dat zij eerst aanleiding ziet een (sociaal) grondrecht in de Grondwet te formuleren, nadat het reeds eerder als sociaal recht vorm heeft gekregen in een wet of wettelijke regeling? Het stakingsrecht bij voorbeeld toch kon volgens de Regering nog niet tot (sociaal) grondrecht worden verheven, omdat de gewone wetgever het nog niet had erkend en in zekere mate had gedetailleerd.

Ten slotte: kan men volhouden, dat de wetgever uit de amorfe formules der sociale grondrechten bij behoorlijke benadering zou kunnen afleiden wat in concreto de Grondwet «aan de burgers wil verzekeren» en hoe «de maatschappelijke werkelijkheid» eruit moet zien?

In dit verband kwam het de hier aan het woord zijnde leden voor, dat het derde argument nauwelijks zelfstandige betekenis heeft naast het tweede. Wil de Regering hierover nader haar mening geven?

Met betrekking tot het vierde argument stelden de hier aan het woord zijnde leden de vraag, of het juist is dat tot de huidige dag de betekenis van enig grondwetsartikel nimmer werd afgemeten aan de mate waarin het kan dienen als parlementair «conversation piece» of vertrekpunt voor discussies. Is integendeel het kenmerkend doel van wettelijke bepalingen niet juist het overbodig maken van discussies?

Ernstiger nog dan het ontbreken van positieve betekenis was bij deze leden de beduchtheid, dat opname van sociale grondrechten onduidelijkheid kan gaan scheppen.

Vooreerst gaven deze leden te kennen zich te hebben afgevraagd, of sociale grondrechten verhoudingen en situaties kunnen beïnvloeden en wijzigen, die tot heden door de klassieke grondrechten worden bestreken. Een en ander is vermoedelijk ook daarom van gewicht omdat niet zeker is in hoeverre de leer der algemene beperkingen – ondanks haar afwijzing door de Regering – toch nog zal kunnen opbloeien in het veld der klassieke grondrechten. Vooreerst immers is de afwijzing van die leer door de Regering niet in de Grondwet zelf neergelegd, maar alleen in de memorie van toelichting en volgende stukken, welke geen wetskracht hebben en waarvan dus kan worden afgeweken als de natuur sterker zou blijken dan de leer. Maar bovendien laat de Regering in haar afwijzing een deur open voor de algemene beperkingen (memorie van toelichting op wetsontwerp 13 872, blz. 21). En wie weet hoe gauw het algemeen aanvaard wordt om uit overwegingen van werkgelegenheid of voldoende woongelegenheden (beide in sociale grondrechten aangegeven gebieden van zorg) te discrimineren naar nationaliteit of zelfs ras. Het indertijd genomen – doch gelukkig vernietigde – besluit van de Rotterdamse gemeenteraad om in de diverse wijken geen vreemdelingen en rijksgenoten als bewoners toe te laten indien zij meer dan 5 % der bevolking zouden vormen, ligt nog vers in het geheugen. Wil de Regering haar inzicht geven over de in deze alinea besproken kwestie en aangeven of de in de sociale grondrechten neergelegde zorgplicht als algemene of bijzondere beperking van de klassieke grondrechten kunnen en mogen fungeren?

De Regering acht het – in het voetspoor van de Staatscommissie Cals-Donner – mogelijk, dat sociale grondrechten horizontale werking hebben. Zou de Regering daarvan enige voorbeelden kunnen geven, zulks aangezien het deze leden voorshands niet duidelijk was hoe de amorfe, soms programmatische teksten der artikelen de rechtsverhoudingen tussen burgers onderling kunnen beïnvloeden?

Dezelfde leden hadden zich, evenals de leden vóór hen aan het woord, voorts afgevraagd waarom van de vele denkbare rechten alleen de thans aan de orde zijnde voor opneming in de Grondwet in aanmerking worden gebracht. Wil de Regering haar keuze toelichten en mogelijk ook aangeven, van welke sociale rechten zij opneming heeft overwogen doch vervolgens verworpen?

De aan het woord zijnde leden zouden voorts gaarne vernemen, waarom de bij wetsontwerp 14 348 voorgestelde overheidsplicht om «bij de uitvoering der overheidstaak openbaarheid te betrachten» niet in hoofdstuk I is geplaatst bij de andere zorgplichten. Volgens het inzicht van de Regering immers is die openbaarheid dienstig voor een waarlijk democratisch bestel en goede rechterlijke controle, aldus voor dezelfde doeleinden van een rechtvaardige samenleving waarvoor ook de andere sociale grondrechten geschreven zijn.

Voorts vestigden deze leden er de aandacht op, dat het er de schijn van heeft, of de bemoeienissen van elk departement een vermelding in de Grondwet zullen gaan krijgen. In de bestaande Grondwet is aandacht besteed aan de activiteiten van Binnenlandse Zaken, Buitenlandse Zaken, Financiën, Onderwijs, Waterstaat en Justitie. In de voorgestelde artikelen 1.18 en 1.19 komt Sociale Zaken aan de beurt en in artikel 1.19 (bestaanszekerheid der bevolking) waarschijnlijk Economische Zaken. In artikel 1.21 verschijnen Volksgezondheid, Volkshuisvesting en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. Deze leden vroegen waarom voor verkeer en vervoer geen paragraaf is weggelegd. Verkeer en vervoer zijn immers activiteiten, die (evenals vele andere, wèl in de voorgestelde artikelen beschreven activiteiten) volstrekt onmisbaar zijn voor de huidige samenleving, zeker voor de Nederlandse en die daarom stellig eveneens bijzondere overheidsaandacht verdienen. En geldt hetzelfde niet voor de landbouw? Of is de agrarische zorg al in een van de voorgestelde artikelen begrepen?

Niet in de ontwerpen voorkomende bepalingen

1. *Kerkgenootschappen*

Ook na te hebben kennis genomen van het betoog ter zake van Minister De Gaay Fortman in de Tweede Kamer (Handelingen, blz. 2118 rechts) wilden de leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties nogmaals erop wijzen, dat in de tot heden ingediende 17 wetsontwerpen het woord «kerkgenootschap» niet meer wordt aangetroffen. Een bepaling in de geest van artikel 182 der Grondwet luidende: «aan alle kerkgenootschappen in het Rijk wordt gelijke bescherming verleend» had, zo meenden deze leden in de Grondwet behouden moeten blijven; zij zou een plaats hebben moeten krijgen in het hoofdstuk «Grondrechten».

2. *Vrijheid van woonplaats*

Van de zijde van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties werd het volgende gevraagd.

Had de vrijheid van woonplaats niet als een belangrijk grondrecht (vrijheidsrecht) moeten worden aangemerkt? Waarom ontbreekt een bepaling daaromtrent in de voorstellen?

De burger moet, zo werd door de het woord voerende leden ter toelichting opgemerkt, zijn eigen woonplaats kunnen kiezen en hij mag door de overheid niet gehinderd worden in het zich vestigen in een door hem gekochte of gehuurde woning.

3. *Vrijheid van onderwijs*

De in C.D.A.-verband samenwerkende fracties, die terloops eerder in dit verslag de verworpen onderwijsartikelen reeds ter sprake hadden gebracht, zouden gaarne vernemen, in hoeverre de bewindslieden zich al een mening gevormd hebben over de door de verwerping van de artikelen 1.22 en 1.23 ontstane situatie. Zij dachten aan de uitlatingen van de Regeringscommissaris in de Tweede Kamer (Handelingen, blz. 2375 rechts). Wat denkt de Regering van de suggestie, van de zijde van een aantal onderwijsinstanties gedaan, om over te gaan tot instelling van een staatscommissie, die tot opdracht krijgt om te zoeken naar een redactie voor een artikel, dat enerzijds aansluit bij de uitgesproken verlangens van de Tweede Kamer en anderzijds past in een nieuwe Grondwet?

Artikelen 1.1 en 1.3

Artikel 1.1

De leden van de fractie van de P.v.d.A. bleven de formulering van artikel 1.1 niet gelukkig achten. Verkieslijker ware huns inziens geweest een redactie, inhoudende, dat allen gelijk moeten worden behandeld in zoverre hun gevallen gelijk zijn.

De leden behorende tot de fractie der V.V.D. gaven te kennen met belangstelling te hebben kennis genomen van de vorenweergegeven opvatting van de leden van de fractie van de P.v.d.A. Zij vestigden er de aandacht op, dat er in juridische zin bijna nimmer van gelijke gevallen sprake kan zijn. Dit doet de vraag stellen waarom de Regering een redactie heeft gekozen, die verwachtingen wekt, die niet te vervullen zijn. Kan de Regering aangeven welke criteria begrepen moeten zijn onder «op welke grond dan ook»? Valt hieronder ook «nationaliteit»?

De leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties brachten in herinnering, dat hunnerzijds reeds in het deel van dit verslag, waarin de horizontale werking van grondrechten ter sprake kwam, opmerkingen, verband houdende met het voorgestelde artikel 1.1, waren naar voren gebracht.

Intussen, ook ten aanzien van de verticale werking van dit artikel rezen bij deze leden enige vragen.

1. Zal, om een voorbeeld te noemen, een lid van de S.G.P., dat over alle eigenschappen beschikt, die hem of haar bij uitstek geschikt doen zijn voor de vervulling van het burgemeestersambt in een provinciale hoofdstad een beroep op dit grondrecht of op dat van artikel 1.3 kunnen doen, wanneer hij of zij niet benoemd wordt tot burgemeester van een grote gemeente in het zuiden des lands wegens zijn of haar godsdienst of politieke gezindheid? Ook na kennisneming van de beschouwingen van de Regering dit probleem rakende (memorie van antwoord, blz. 11 en Handelingen, blz. 2153 e.v.) zouden deze leden een nadere beschouwing ter zake waarderen.

2. Zal met een beroep op artikel 1.1 c.q. 1.3 een *regeling* kunnen worden aangevochten, die aanhangers van een gezindheid, vijandig ten aanzien van de grondslagen van ons staatsbestel, weert uit publieke functies, zoals omstreeks 40 jaar geleden nodig werd geacht ten aanzien van de nationaal-socialistische beweging?

De aan het woord zijnde leden hadden uit eerdere uiteenzettingen der Regering nog onvoldoende zekerheid kunnen putten (memorie van antwoord, blz. 18).

In het kader van hun beschouwingen over artikel 1.1 en 1.3 in onderling verband wilden dezelfde leden gaarne nader ingaan op enkele beschouwingen van Minister De Gaay Fortman bij de openbare beraadslaging ter zake aan de overkant van het Binnenhof (Handelingen, blz. 2153 links en midden). De bewindsman had toen, wat de hoofdzaken aangaat, o.m. opgemerkt:

«Mag je naar godsdienst en politieke richting vragen, indien relevant? Indien relevant. . . Ja. Indien het discriminatoir is onder geen beding», en even later:

«Dan moet degene die dit vraagt voor zichzelf de overtuiging hebben, dat hij het discriminatie-artikel niet overtreedt en hij moet in staat zijn om dat, indien hem dat wordt gevraagd door iemand die daartoe het recht heeft, duidelijk te maken. De bewijslast rust op hem.»

Aan de Regering werd, in verband met de verstrekkende consequenties van deze zienswijze – gedacht werd in het bijzonder aan de laatstweergegeven zin – gevraagd om een uitvoerige nadere toelichting hierop, waarbij aan de denkbare gevolgen voor het functioneren van het bestuur van ons land aandacht zou kunnen worden besteed.

De in artikel 1.1 voorgestelde tekst mag, zo meenden dezelfde leden, niet 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. Niettegenstaande eerdere toelichtingen van de zijde van de Regering (o.m. memorie van antwoord, blz. 17) bleef er reden tot twijfel op dit stuk, bleef de tekst ondoorzichtig en onbegrensd en kan deze daardoor huns inziens tot allerlei interpretaties en toepassingen leiden.

Artikel 1.3

De leden, behorende tot de fractie der V.V.D., stelden de volgende vraag.

Kan de Regering een nadere uiteenzetting geven naar aanleiding van de mening van prof. F. Duynstee (zie «De Telegraaf» van 15 februari 1977) inhoudende, dat regelingen in het Ambtenarenrecht betreffende revolutionair gezinde ambtenaren ongrondwettig worden en voorts dat de rechtsstaat

dusdoende op onverantwoorde wijze wordt verzwakt (zie ook Handelingen, blz. 2153 rechts e.v.)?

Kan nog een nadere uiteenzetting worden gegeven, zo vroegen deze leden verder, omtrent de waarde van de in dit artikel voorkomende woorden «op gelijke voet» (zie memorie van toelichting, blz. 26)?

Artikel 1.4

In herinnering werd gebracht door de leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties, dat in het inleidende deel van dit verslag de inhoud van dit voorgestelde artikel reeds ter sprake was gebracht.

De leden van de fractie der V.V.D., die met instemming hadden kennis genomen van hetgeen eerder in dit verslag (inleidend deel) van C.D.A.-kant was betoogd mede in samenhang met de inhoud van artikel 1.4 stelden in samenhang daarmee de volgende vraag. Waarom heeft de Regering niet voorgesteld om de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer in de grondrechten vast te leggen? Verwezen werd hierbij ook naar de huns inziens zwaarwegende kritiek van prof. F. Duynstee, eveneens in het eerder vermelde artikel:

«Voorgesteld wordt te bepalen, dat iedere Nederlander actief en passief kiesrecht heeft voor «algemeen vertegenwoordigende organen», behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen. Geheel nodeloos wordt hier de Eerste Kamer tot een uitzondering gemaakt, zij het dat die uitzondering wellicht reeds in de Grondwet zal staan. De Eerste Kamer immers heeft zich over de wijze waarop zij in een nieuwe grondwet zou zijn samengesteld nog in het geheel niet uitgelaten. De Eerste Kamer loopt op haar straks te nemen beslissing vooruit door nu alvast te aanvaarden een tekst, welke zwijgt over het geval, dat de Grondwet straks de getrapte verkiezingen voor de Eerste Kamer zou behouden, iets waarvoor heel wat pleit».

Artikel 1.5

Mag aangenomen worden, zo werd gevraagd van de zijde der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties, dat het laten vervallen van de eis van ondertekening van verzoekschriften bij voorbeeld op de departementen van algemeen bestuur geen wijziging zal brengen in het goede bestuursgebruik om anonieme brieven naar de prullemand te verwijzen?

Artikel 1.6

Lid 1

Het was de leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties opgevallen, dat in het eerste lid van dit artikel het vrij belijden van godsdienst en van levensovertuiging in één adem worden genoemd. Ware het niet juist geweest de unieke betekenis van de godsdienst duidelijk tot uitdrukking te brengen?

In de memorie van toelichting, aldus brachten deze leden in herinnering, staat op blz. 29 te lezen:

«Het zou een miskennis zijn van de essentie van godsdienst en levensovertuiging, indien men de wezensverschillen tussen beide uit het oog zou verliezen.»

Waarom worden deze wezensverschillen dan niet in de tekst van het artikel tot uitdrukking gebracht, uiteraard zonder dit van invloed te doen zijn op het waarborgen van vrijheid, bescherming en staatsrechtelijke gelijkheid? Een nadere uiteenzetting dienaangaande zouden deze leden stellig waardeeren, ook na hetgeen onder meer in de memorie van antwoord terzake was opgemerkt (blz. 25).

Lid 2

Het tweede lid van dit artikel brengt, aldus vervolgden dezelfde leden hun betoog, in combinatie met het vervallen van artikel 184 van de huidige Grondwet en artikel A.1.6.1 mede, dat gedurende enige tijd, welke maximaal tot 5 jaar kan uitlopen, vrijheid voor gemeentebesturen ontstaat om ten aanzien van processies regelend op te treden. Zulks kan tot gevolg hebben, dat in gemeenten waar op grond van artikel 184 van de huidige Grondwet processies zijn toegestaan, deze verboden worden. Is die consequentie voorzien en achten de bewindslieden die aanvaardbaar?

Artikel 1.7 c.a.

Lid 1

De leden, behorende tot de fractie van de V.V.D., stelden naar aanleiding van dit artikel de volgende vragen.

Kunnen naar de mening van de Regering uithangborden en neonletters vallen onder «drukkers», wanneer daarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard (zie Handelingen, blz. 2193 rechts)?

Kan de Regering een nadere uitvoerige toelichting geven op haar mening (memorie van toelichting, blz. 33) als zou er in het kader van het nieuw voorgestelde artikel 1.7 «geen enkele reden meer zijn» bandopnamen, grammofoonplaten, video-tapes en filmrollen, die in de jurisprudentie thans niet onder «drukkers» worden begrepen, alsnog onder het bepaalde in het eerste lid te laten vallen?

Wil de Regering haar in de memorie van antwoord gegeven opinie over het gebruik van spandoeken (blz. 30) nader toelichten? Hierbij zou dan tevens nader overwogen kunnen worden, of niet een meer genuanceerde opvatting over de onderlinge verhouding tussen artikel 1.7.1 – in principe volgens de Regering te dezen toepasselijk – en artikel 1.9 te geven is.

Aan de Regering werd verzocht om na haar reeds gegeven toelichting ter zake (onder meer memorie van toelichting, blz. 33 en memorie van antwoord, blz. 26) nader in te gaan op de vraag, waarom «feitelijke mededelingen of inlichtingen» niet vallen onder gedachten of gevoelens. Het gaat hier om het belang van de pers voor een democratische samenleving, een taak om nieuws te verschaffen en het recht van het publiek om van publikaties kennis te nemen. Een vrije nieuwsstroom is, zo meenden deze leden, te achten een voorwaarde te zijn van ons staatsbestel; het moet via een grondrecht uitgesloten zijn dat in Nederland voor publikaties als Lockheed (men denke aan Watergate of de Pentagon papers) de noodzakelijkheid van voorafgaand verloop van de overheid voor het publiceren mogelijk zou worden.

De aan het woord zijnde leden meenden wel te hebben begrepen, dat de Regering in de memorie van antwoord had getracht haar aanvankelijk standpunt ter zake te mitigeren maar óók – niet uitsluitend! – door de verwijzing naar artikel 1.7, lid 4, was de angel er nog niet werkelijk uitgehaald.

Acht de Regering haar standpunt bij nader inzien niet in strijd met artikel 10 lid 1 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden?

De eerste zin van bedoeld lid van artikel 10 luidt, zo memoreerden deze leden: «Een ieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen, of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen».

Indien het Europese Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg artikel 7 lid 1 in strijd mocht achten met voormeld artikel 10 van het genoemde Verdrag voor wat betreft «nieuws vergaren en verspreiden», moet dan artikel 7 lid 1 geheel dan wel gedeeltelijk als onverbindend worden beschouwd?

Welke zijn hiervan de juridische implicaties?

Bij de vorenweergegeven opmerkingen was ervan uitgegaan, dat het Verdrag geacht moet worden van een hogere orde te zijn en mitsdien boven de

Grondwet te staan (artikel 66 Grondwet). Moet niet – voor geval het hier ge-signaleerde gevaar tot consequenties zou leiden – een beperking in de Grondwet worden opgenomen in die geest, dat – als een deel van de Grondwet onverbindend blijkt te zijn – de overige bepalingen van de Grondwet van kracht blijven?

Lid 2

De leden van de fractie der V.V.D. wezen erop, dat enerzijds, zoals door hen in het vorenstaande was gesignaleerd, in lid 1 van artikel 1.7 de drukpersvrijheid beperkt is tot «gedachten en gevoelens», maar dat anderzijds in lid 2 – bij radio en t.v. – generlei zodanige beperking wordt gevonden.

Is de conclusie juist, zo vroegen zij, dat de *nieuwsgaring* en *verspreiding* via radio en t.v. wel door de Grondwet worden beschermd? Deze leden zouden het waarden een toelichting te ontvangen op de vraag, waarom de schrijvende pers dan op dit stuk niet wordt beschermd.

In de tweede zin wordt de *inhoud* van radio- en t.v.-uitzendingen niet aan preventieve censuur onderworpen. Dit is derhalve wel het geval met de vorm, het openbaren, het verspreiden enz. (zie memorie van antwoord, blz. 30). Zal dusdoende dit grondwettelijke recht niet illusoir kunnen worden?

Lid 3

De leden van de fractie van de P.v.d.A. bleven het noemen van de leeftijd van zestien jaren in dit artikel weinig gelukkig achten, ook na te hebben kennis genomen van wat Minister De Gaay Fortman hieromtrent aan de overzijde van het Binnenhof bij het onderwerpelijke debat had opgemerkt (Handelingen, blz. 2195 midden). Zij vreesden, dat deze formulering de neiging zal wekken, deze leeftijdsgrens min of meer automatisch in wettelijke bepalingen op te nemen of te handhaven, ook als er aanleiding zou bestaan een lagere leeftijdsgrens te noemen.

Deze leden stelden in dit verband verder de vraag, welke juridische consequenties de grondwetsherziening op dit onderdeel zal hebben op het bepaalde in artikel 240bis in het Wetboek van Strafrecht.

De leden van de fractie van de V.V.D. constateerden, dat de vrijheid van meningsuiting alleen nog gewaarborgd wordt voor wat betreft de inhoud. De beheersing door de Hoge Raad van de beperkingen ten aanzien van de «verspreiding» zal nu, zo vreesden deze leden, grondwettelijke basis gaan missen en niet langer onder de drukpersvrijheid vallen. De vraag, welke bij deze leden was opgekomen luidde, waarom de Regering in lid 3 niet een recht tot verspreiding heeft ingelast. De hier het woord voerende leden memoreerden, dat zij met betrekking tot het *tweede* lid van artikel 1.7 een verwante opmerking hadden gemaakt.

De leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties memoreerden, dat het huidige artikel 7 van de Grondwet door de jurisprudentie een ruime werking heeft gekregen. Ook andere middelen dan de drukpers worden geacht te vallen onder de vrijheid om gedachten of gevoelens te openbaren. Zie in dit verband «Van der Pot», negende druk, blz. 418 e.v., met betrekking tot het huidige artikel 7 van de Grondwet. Dit artikel wordt met dezelfde bewoordingen overgenomen in het eerste lid van het voorgestelde artikel 1.7. Daaraan wordt echter een derde lid toegevoegd, dat de indruk wekt, dat de vrijheid van meningsuiting er meer door beperkt wordt dan thans het geval is. Zijn de bewindslieden (zie memorie van antwoord, blz. 31) het bij nader inzien wellicht toch daarmee eens? Wanneer dit het geval is, welke is dan de motivering?

Van dezelfde zijde werd gevraagd om een uiteenzetting, waaruit blijkt waarom er verschil wordt gemaakt tussen de in het *derde* lid opgenomen beperking van het recht van vrijheid tot het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen enerzijds en die van artikel 1.6, waar in het tweede lid de beperkingsmogelijkheid

wordt vermeld van het recht zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te be-
lijden buiten gebouwen en besloten plaatsen anderzijds.

Lid 4 (het uitsluiten van de «handelsreclame»)

Bij de leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties was na de
behandeling van wetsontwerp 13 872 de grote ongerustheid over het voor-
gestelde vierde lid van artikel 7 niet weggenomen (zie Handelingen, blz.
2196). Door het voorgestelde lid 4 van artikel 7 van de Grondwet ontstaat im-
mers de mogelijkheid om door wetgeving «handelsreclame» *in alle media*
(radio, televisie, dagbladen, tijdschriften en alle andere vormen daarvan) en
voor *ieder produkt* te verbieden of aan voorwaarden te onderwerpen. De
stelling, dat het uiteraard niet de bedoeling is en kan zijn elke vorm van
«handelsreclame» te verbieden of aan voorwaarden te onderwerpen (Han-
delingen, blz. 2196 midden) gaat voorbij aan het feit, dat het voorgestelde lid
4 daartoe toch wél de mogelijkheid biedt, terwijl de essentie van artikel 7
juist is het vastleggen van een der in de Westerse democratie meest essen-
tiële grondrechten, de vrijheid van meningsuiting. Wordt niet door deze be-
paling, zou zij ooit kracht van wet verkrijgen, elk(e) (restant van) vrijheid op
het stuk van de handelsreclame tot een gunst van de overheid?

Door toevoeging van lid 4 aan artikel 7 van de Grondwet zal, zo bleven de-
ze leden van mening, ook na kennismaking van het ter zake gestelde in de
memorie van antwoord (blz. 32 bovenaan), strijd ontstaan met artikel 10 van
het Verdrag van Rome, waar een algemene vrijheid van meningsuiting
wordt geformuleerd met enige uitzonderingen daarop, b.v. ten aanzien van
de bescherming van de volksgezondheid. Hoewel een beroep hierop uiter-
aard ook mogelijk is wanneer het voorgestelde lid 4 deel van de Grondwet
zou uitmaken, zou het niet zinvol zijn, indien de Nederlandse burger zich zou
moeten beroepen op een bepaling van genoemd verdrag, aangezien de eigen
Grondwet één van de grondrechten te veel heeft ingeperkt.

Aan het vorenweergegevene voegden de het woord voerende leden nog
het volgende toe. Toevoeging van lid 4 is begripsmatig en redactioneel een
onmogelijkheid, omdat het begrip «handelsreclame» niet bestaat. Wel be-
staat het begrip *reclame*, waaronder wordt verstaan iedere vorm van open-
bare aanprijzing van goederen en diensten waaronder b.v. ook vallen recla-
me voor overheidsfuncties, ideële doeleinden, politieke partijen, en dergelij-
ke. Het begrip «handelsreclame» is derhalve te onduidelijk om in wetgeving
te kunnen worden gebruikt: interpretatie door de rechter zou de rechtszeker-
heid niet voldoende waarborgen.

Heeft de Regering wel overwogen, dat de bedoelde toevoeging van lid 4
staatsrechtelijk een unicum in de EEG zou betekenen, omdat een dergelijke
formulering niet bij onze EEG-partners voorkomt?

Aan het slot van hun betoog in *dit* verband maakten dezelfde leden de Re-
gering attent op de brief van 9 februari 1977 gericht aan de leden van
Eerste Kamer door de Bond van Adverteerders en de Vereniging van erken-
de reclame-adviesbureaus. Voorshands aannemende dat de inhoud van die
brief aan de bewindlieden bekend is, werd gevraagd om een beschouwing
naar aanleiding van het daarin naar voren gebrachte. Daarin ware in het bij-
zonder aandacht te schenken aan de punten onder 5 en 7 in die brief. Hierbij
werd, zo voegden zij aan hun verzoek toe, het eerder in dit verband door de-
ze leden naar voren gebrachte ondersteund.

De leden behorende tot de V.V.D.-fractie, die zich voor wat betreft de be-
schouwingen van de leden voor hen aan het woord over dit lid van artikel 1.7
zeker konden verenigen, stelden vervolgens in deze samenhang nog de vol-
gende vragen, begeleid door een aantal opmerkingen.

Heeft de Regering kennis genomen dan de publikatie van prof. mr. W. J.
Slagter «Vrijheid van meningsuiting voor handelsreclame»? Prof. Slagter
heeft bepleit een tekst voor artikel 1.7 lid 4 in de geest van «De wet stelt re-
gels omtrent handelsreclame». Immers door het vogelvrij verklaren van de

handelsreclame kunnen geheel andere doeleinden nagestreefd worden (dan alleen die reclame aan banden te leggen, welke de volksgezondheid zou kunnen schaden; hiervoor bestaan trouwens repressieve maatregelen, welke voor uitbreiding vatbaar zijn). Prof. Slagter noemt, aldus vervolgdende leden hun uiteenzetting, als voorbeelden van op grond van artikel 1.7 lid 4 mogelijk te verbieden reclame:

- wegens effecten van de produktie op het milieu, het weren van bepaalde distributiekanaalen;
- voor produkten uit (de Regering) niet welgezinde landen en reclame via bepaalde media.

Is de Regering niet van oordeel, dat het voorgestelde lid 4 tot deze praktijken kan en vermoedelijk zal leiden, welke ontwikkeling in strijd zou zijn met de geest van de grondrechten?

Is de Regering niet van oordeel, dat lid 4 in strijd is met artikel 10 van het in verband met het eerste lid van artikel 1.7 reeds door deze leden ter sprake gebrachte Europese Verdrag?

Welke wordt de betekenis van lid 4, indien het Hof te Straatsburg dit lid in strijd acht met het (self executing) Verdrag? Is het waar dat een bepaling als voor lid 4 wordt voorgesteld, in géén der EG-landen bestaat?

Vervolgens brachten de aan het woord zijnde leden in herinnering de resolutie van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa van 17 mei 1973, met betrekking tot het Charter rakende de bescherming van de consument en zij maakten voorts gewag van de op deze materie betrekking hebbende aanbeveling. In het bedoelde Charter wordt, aldus deze leden, uitdrukkelijk het recht op informatie van de consument erkend.

Hiervan uitgaande rees de vraag, of lid 4 niet ertoe kan leiden, dat de consument onvoldoende wordt voorgelicht.

Wil de Regering duidelijk maken waarom reclame-uitingen – die, zo stelden deze leden, grote waarde hebben voor het economisch leven en de werkgelegenheid – anders beoordeeld moeten worden dan andere – wél vrijgestelde – meningsuitingen (b.v. propaganda voor vormen van fascisme, drugs, porno, sadisme of geweld in t.v.-series e.d.)?

Artikel 1.9

In herinnering werd gebracht, dat er van de leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties de voorkeur aan was gehecht om hun opmerkingen over dit artikel te berde te brengen in het kader hunner beschouwingen over de terminologie.

Leden 1 en 2

De leden van de fractie der V.V.D. merkten op, dat in de Grondwet wordt vastgelegd, dat het recht tot vergaderen en betogen kan worden beperkt door middel van de strafwet («behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet») en voorts «ter bescherming van de gezondheid in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden».

Moet hieruit worden afgeleid, zo vroegen deze leden – in aansluiting op hetgeen tevoren (zie terminologie) hierover van andere zijde was te berde gebracht – dat de autonome macht van de gemeentelijke organen om onder controle van de rechter de openbare belangen te beschermen tegen het aantasten van die belangen is komen te vervallen? Worden hierdoor niet node-loos grote wetstechnische complicaties geschapen?

Lid 2

Dezelfde leden stelden omtrent lid 2 van artikel 1.9 de volgende vraag. Betreft het hier een zelfstandig grondrecht of – alhoewel het *niet* uit de tekst blijkt – is er sprake van een uitwerking van lid 1?

Artikel 1.12.1

Dezelfde leden, die het woord hadden gevoerd over artikel 1.9 stelden met betrekking tot dit artikel de volgende vraag.

Hoe denkt de Regering deze bepaling na te komen wanneer het gaat om het openen van aan de post toevertrouwde brieven bij een algemeen onderzoek naar het verzenden van verdovende middelen per brief?

Artikel 1.13

De leden van de fractie van de V.V.D. merkten aangaande artikel 1.13 lid 1 het volgende op, daarbij van deze gelegenheid gebruik makende reeds nu tevens in te gaan op de in overweging zijnde wetsontwerpen 13 713 (Regeling van een voorkeursrecht van gemeenten bij de verwerving van onroerend goed) en 13 714 (Wijziging van de Ontheingingswet). Zij meenden, dat het uit hun volgende beschouwingen de Regering stellig duidelijk zou worden, dat een zodanig vooruitgrijpen in het onderhavige geval noodzakelijk was. Als uitgangspunt werd genomen, dat onder vigeur van artikel 165 Grondwet en van de bepalingen van de Ontheingingswet steeds op basis van de marktwaarde (verkeerswaarde) van onroerend goed is onteigend en dat ook voor de Inkomstenbelasting en de Vermogensbelasting de waarde in het economisch verkeer als basis voor de belasting wordt aangehouden. Hiervan uitgaande achtten de het woord voerende leden het niet acceptabel, dat de Regering in de wetsontwerpen 13 713 en 13 714 als maatstaf aanneemt de «gebruikswaarde» voor de berekening van de schadeloosstelling. Ook na de uiteenzettingen op dit stuk in de memorie van antwoord (blz. 39) stelden deze leden op een uitvoerige nadere uiteenzetting ter zake hoge prijs. Moet dit standpunt van de Regering ter zake van voormelde twee wetsontwerpen geacht worden te zijn geïncorporeerd in artikel 1.13? Aan welke lagere organen denkt de Regering die bevoegd zouden kunnen worden verklaard om schadevergoedingen toe te kennen?

Artikel 1.14

Lid 1

Van de zijde van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties werd aandacht gevraagd voor een aantal vragen welke waren gerezen in verband met de nu voorgestelde formulering in het bestaande Habeas Corpus artikel (171 der Grondwet). Ook na te hebben kennis genomen van de uiteenzettingen der Regering ter verdediging van de toevoeging «of krachtens» (memorie van toelichting, blzz. 48 e.v., memorie van antwoord, blz. 40, Handelingen, blz. 2213, rechts), bleef de twijfel bestaan of, na van kracht worden van deze bepaling niet op ruimere schaal «delegatie» zal kunnen plaatsvinden dan nu. Ligt het in het voornemen de inhoud van het bestaande artikel 57 Grondwet te handhaven? Beschouwt de Regering de tot stand te brengen bepaling van artikel 1.14 sub 1 reeds als een wettelijke regeling, op grond van welke algemene maatregelen van bestuur zullen kunnen worden uitgevaardigd? Wordt door de voorgestelde tekst – zou het huidige artikel 57 niet wat de inhoud ervan betreft in de nieuwe Grondwet paraisseren – wellicht zelfs vrijheidsontneming bij ministeriële beschikking mogelijk?

De aan het woord zijnde leden voegden aan het vorenweergegevene toe, dat het immers in de bedoeling ligt een grondwet tot stand te brengen welke dan voor zeer geruime tijd gelding moet erlangen en dan ook onder nog onbekende omstandigheden (zoveel mogelijk) bescherming zal moeten bieden.

Lid 2

Met betrekking tot het tweede lid van dit artikel vroegen dezelfde leden aan de Regering nog eens nader te omschrijven aan welke gevallen zij denkt.

Daar in casu slechts sprake is van ontnemen van de vrijheid «anders dan op rechterlijk bevel» kunnen, zo meenden deze leden, de reeds in de memo-

rie van toelichting genoemde gevallen, als bedoeld in de Krankzinnigenwet, niet van toepassing zijn. Voorshands werden geen andere gronden aanwezig geacht dan vrijheidsbeneming, wel aangeduid als politiebewaring, van ten hoogste 4 × 24 uur.

Meent de Regering, dat er nog andere gevallen aanwezig zijn? Zo ja, wil zij deze dan noemen? Hoe zal de tekst van de wet moeten zijn, die naar aanleiding van dit nieuwe lid 2 zal moeten worden geredigeerd? Bij «een termijn» denkt men in de regel aan enige dagen. Als de termijn bij de politiebewaring dusdanig zal worden gesteld dan is het grootste gedeelte van die politiebewaring al verstreken. Daarom zal hier aan een wel zeer korte spanne tijds moeten worden gedacht.

Meent de regering dat:

- a. de rechterlijke macht daartoe voldoende uitgerust is?
- b. een dergelijke wet tijdig zal kunnen worden tot stand gebracht?

Het gestelde in artikel 1.14 lid 2 gaf de leden van de fractie van de V.V.D. aanleiding tot de volgende vragen en opmerkingen. Zij gingen ervan uit, dat de rechter geheel zelfstandig behoort te beslissen. Dit leidde tot de vraag, waarom de Grondwet hier bevelen aan de rechter gaat geven.

Waarom heeft de Regering niet, zo vroegen deze leden verder, voorgesteld om de invrijheidstelling ook te laten gelasten:

1. wanneer de rechter de vrijheidsontneming «ongegrond oordeelt» en
2. wanneer de vrijheidsontneming rechtmatig plaatsvond, doch de voortzetting daarvan ongegrond, resp. onrechtmatig mocht worden.

Wanneer iemand bij rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen en de rechter oordeelt deze ongegrond, behoort dan óók niet een grondrecht van invrijheidstelling te worden erkend?

Lid 3

Aangaande het derde lid van artikel 1.14 werd door de leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties op het volgende opmerkelijk gemaakt.

In de memorie van toelichting was er op gewezen, dat de voorlopige hechtenis reeds beperking kreeg krachtens de wet van 26 oktober 1973, Staatsblad 509. Daardoor werd de termijn van vrijheidsbeneming tot 100 dagen beperkt.

De aan het woord zijnde leden vroegen zich af waarom in de Grondwet thans de vage woorden «redelijke termijn» (zie memorie van antwoord, blz. 40) moeten worden gesteld. Een tekst, die daarop neerkomt, dat de berechting zou moeten plaatsvinden binnen een bij de wet bepaalde termijn, kwam juist voor.

Waarom is voor de term «redelijke termijn» gekozen en niet bijvoorbeeld voor de zojuist voorgestelde of een soortgelijke tekst?

Lid 4

De leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties meenden, ook na het van regeringswege ter zake te berde gebrachte (memorie van toelichting, blz. 50), dat toevoeging van het vierde lid aan de verdere inhoud van artikel 1.14 – welke toevoeging afwijkt van hetgeen was voorgesteld door de Staatscommissie Cals-Donner – overbodig is. De redactie van dit artikel is, zo meenden deze leden, zeer vrijblijvend. Er zullen zich daardoor allerlei vragen kunnen voordoen in welke grondrechten men redelijkerwijs wél beperkt kan worden en in welke niet. Dezelfde leden meenden dan ook, dat op grond van deze redactie een uitgebreide jurisprudentie zal ontstaan. Daarmede is de rechtszekerheid uiteraard niet gediend. Grondrechten – dit was reeds eerder door deze leden in dat verslag opgemerkt – dienen nauwkeurig te zijn omschreven en niet tot allerlei vragen aanleiding te geven (zie in deze geest óók de Raad van State (13 872, stuk nr. 4, blz. 71)). Voorshands zou het deze leden wenselijker zijn voorgekomen, indien dit lid niet aan het artikel was toegevoegd.

Zou de Regering nadere argumenten kunnen aandragen, ten einde alsnog de juistheid van haar beslissing om lid 4 van artikel 1.14 toe te voegen, te schragen?

Artikel 1.17

Lid 2

De leden van de fractie van de V.V.D. wezen erop, dat de Regering de door de Staatscommissie Cals-Donner in haar voorstel gebezigde term «rechtsbijstand» niet ruim genoeg achtte en voorstelde te spreken van «bijstand in rechte en in administratief beroep», zulks ten einde te doen vaststaan, dat ook in administratief beroep recht op bijstand bestaat. Moet uit het handhaven van de term «rechtsbijstand» in lid 2 worden afgeleid dat minder draagkrachtigen geen wettelijke voorzieningen mogen verwachten aangaande bijstand in administratieve zaken?

Artikel 1.18

Lid 2

Voorts vroegen deze leden, of «de regeling der rechtspositie van hen die arbeid verrichten», behalve het aangeven der rechten, tevens omvat het omlijnen der plichten.

Artikel 1.18 lid 2 jo. artikel 1.19 lid 1

Dezelfde leden meenden, dat het geven van voorschriften over de minimale beloning stellig kan voortvloeien uit het voorgestelde lid 2 van artikel 18. Maar is dat ook grondslag voor een eventueel van overheidswege regelen van maximale beloningen? Of ligt de opdracht, c.q. de bevoegdheid daartoe naar het oordeel der Regering besloten in artikel 19, lid 1, waar «de spreiding der welvaart» als punt van overheidszorg wordt genoemd?

Artikel 1.19

Lid 1

Wat wordt, zo vroegen de het woord voerende leden verder, bedoeld met «bestaanszekerheid der bevolking»:

- het economisch beleid (zo ja, waarom is dan deze duidelijke term niet gebezigd);
- de financiële bestaanszekerheid van de burgers (idem)?

Lid 3

De leden van de fractie van de V.V.D. wezen erop, dat in lid 2 aan de wetgever wordt opgedragen de aanspraken op sociale zekerheid te regelen. Op dat punt is al zeer veel wetgevende arbeid verricht: ABW, AWW, AOW, AKK, AWBZ, Ziektewet, WAO, WW, etc.). Waarom is slechts een deel van de vele aanspraken op sociale zekerheid, welke thans reeds bestaan, als klassiek individueel grondrecht geformuleerd (namelijk de aanspraken uit de ABW) en niet mede andere aanspraken (bij voorbeeld uit de andere der genoemde wetten)?

Artikel 1.20

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties meerderden, dat in de memorie van toelichting (blz. 13) als zorg voor de woonbaarheid van het land wordt genoemd: «de waterstaat zorgt voor de verdediging van het land tegen het water». Zou het niet juister zijn geweest althans ook te spreken van «de waterstaat zorgt voor de waterbeheersing»?

De zorg voor het beschikbaar zijn van voldoende water is even belangrijk als die voor het voorkomen van overlast door water, onder bepaalde omstandigheden zelfs nog belangrijker.

Vallen onder de zorg voor de bewoonbaarheid van het land ook de niet in de memorie van toelichting genoemde zorg voor voldoende openbaar vervoer en die voor voldoende mogelijkheden voor particulier vervoer?

De leden van de V.V.D.-fractie achtten het buiten twijfel, dat onder «bescherming en verbetering van het leefmilieu» is begrepen het leefmilieu voor de mens. Is echter daaronder ook begrepen het leefmilieu van plant en dier, zodat de natuurbescherming een grondwettelijke basis zou hebben?

Artikel 1.21

De leden van de fractie van de P.v.d.A. memoreerden, dat uit de toelichting op artikel 1.21 (memorie van toelichting op wetsontwerp 13 873, blz. 14) valt af te leiden, dat het woord «zij» in het derde lid terugslaat op «de overheid» in lid 2. Uit de zinsbouw is dit niet duidelijk en in geen geval is het taalkundig juist. Men zou taalkundig eerder vermoeden dat «zij» terugslaat op «bevordering».

De leden van de V.V.D.-fractie merkten op, dat in dit ene artikel de overheidszorg op drie manieren wordt beschreven. Is die overheidszorg minder vergaand of anders geaard al naar gelang er gesproken wordt over «het treffen van maatregelen» (lid 1), «bevordering van» (lid 2) of «het scheppen van voorwaarden» (lid 3)?

Dat in de andere artikelen de plicht wordt geformuleerd om «regels te stellen» maakt het beeld nog onoverzichtelijker en onduidelijker.

De voorzitter van de commissie,
Teijssen

De griffier van de commissie
voor wat betreft wetsontwerp 13 872,
Röell

De griffier van de commissie
voor wat betreft wetsontwerp 13 873,
Ploos van Amstel