

Zitting 1979–1980

15 468

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het doen vervallen van de artikelen 73 en 190–192**

Nr. 7

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1978–1979

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 14 november 1979

#### **Inleiding**

Het verheugde ons te lezen, dat de leden van de in het voorlopig verslag genoemde fracties instemden met de opvatting dat handhaving van de bestaande artikelen 73 en 190–192 niet zou passen in een beknopte vernieuwde Grondwet.

Terwijl de leden van de fractie van D'66 zich volledig met het wetsontwerp konden verenigen, stelden de leden van de andere fracties nog vragen omtrent de wenselijkheid alle genoemde bepalingen zonder meer te laten vervallen en niet ten dele door andere te vervangen. Wij bespreken deze vragen hierna.

#### **Artikel 190, eerste zin**

In deze bepaling, luidende: «De verbintenissen van de Staat jegens zijn schuldeisers worden gewaarborgd», zagen de leden van de P.v.d.A.-fractie de uitdrukking van een opvatting omtrent de verhouding Staat-burger, waarbij van de Staat verwacht wordt zich tegenover de burgers te gedragen overeenkomstig gedragslijnen, die ook voor het verkeer tussen burgers onderling gelden. Zij hadden er dan ook begrip voor dat in de staatscommissie-Van Schaik geopperd was artikel 190 eerste volzin te handhaven. Daarom achtten zij een meer inhoudelijke discussie over de vraag, of een dergelijk artikel in een vernieuwde Grondwet past, geboden. Overigens konden deze leden zich geheel verenigen met de opvatting in de memorie van toelichting dat een grondwettelijke garantie van de waarde van de geldeenheden niet voor verwezenlijking vatbaar is.

Naar wij menen, zou het niet juist zijn de eerste volzin van artikel 190 te handhaven buiten zijn historisch verband. Het ook door ons onderschreven beginsel, dat de Staat jegens zijn schuldeisers zijn verplichtingen zal nakomen – een beginsel, dat ook de staatscommissie-Van Schaik in Nederland als vanzelfsprekend beschouwde – behoeft niet uitdrukkelijk in de Grondwet te worden neergelegd. Dat beginsel is een uitvloeisel van de rechtsstaatgedachte. Die gedachte blijkt uit de gehele opbouw van onze wetgeving en allereerst uit de Grondwet zelf. Door haar instelling van de wetgevende macht en van de onafhankelijke rechtspraak bindt zij het gehele staatsoptreden aan daarbij in acht te nemen regels. Ook de Staat is aan het recht onderworpen. Ook voor hem gelden derhalve bij zijn deelneming aan het private rechtsverkeer dezelfde beginselen als tussen de burgers onderling gelden.

Zou men menen, dat dit nog meer expliciet in de Grondwet tot uitdrukking zou moeten worden gebracht, dan zou daarvoor een bepaling van veel ruimere strekking nodig zijn dan de onderhavige, blijkens de tekst van artikel 190 en haar geschiedenis geheel op de geldleningen van de Staat gerichte zinsnede. Naar ons oordeel bestaat ook aan een ruimer voorschrift geen behoefte. Dat ligt, zoals gezegd, besloten in het wezen van onze Staat als rechtsstaat.

Leden van de V.V.D.-fractie wezen op de talrijke klassieke en sociale grondrechten die – deels voor het eerst – in de Grondwet zullen worden vermeld. Juist omdat die vermelding betekenis heeft, kan het vervallen van een andere waarborg a contrario betekenis toegekend krijgen. De eerste zin van artikel 190 geeft een aanduiding van een maatschappelijke orde waarin de Staat niet boven de wet staat.

Anders dan deze leden kunnen wij geen betekenis hechten aan het feit, dat thans tegelijk met het opnemen in de Grondwet van talrijke klassieke en sociale grondrechten de bepaling van artikel 190, eerste zin zou verdwijnen. Wij wijzen op het geheel andere karakter van de grondrechten. De klassieke grondrechten bakenen een sfeer van rechten van de burgers tegenover de overheid af. De sociale grondrechten leggen in het algemeen aan de overheid zorgplichten op. Zo gaat het door het lid van de G.P.V.-fractie in zijn betoog, opgenomen aan het slot van het voorlopig verslag, genoemde sociale grondrecht inzake de werkgelegenheid (artikel 1.18, eerste lid) bewust niet verder dan te bepalen, dat bevordering van voldoende werkgelegenheid voorwerp van zorg van de overheid is. Hier gaat het echter om de vraag of nog uitdrukkelijk moet blijven bepaald, dat de overheid haar normale, ook voor de burgers onderling geldende plicht tot naleving van verbintenissen – in dit geval tegenover geldgevers – inderdaad zal nakomen. Dat is als een overbodige bepaling te beschouwen, die naast de van geheel andere aard zijnde grondrechten niet behoeft te worden gehandhaafd.

De G.P.V.-fractie, die overigens onze argumentatie tegenover de commissie-Van Schaik kon volgen, dacht voorts aan de mogelijkheid van het ingaan van een uitzonderingstoestand. Zal de heersende overheid dan niet eerder geneigd zijn de verplichtingen van de Staat jegens zijn schuldeisers niet na te komen, indien er geen duidelijk grondwettelijk verbod bestaat? Indien zo'n verbod wel bestaat, en indien de overheid onder buitengewone omstandigheden die verplichtingen toch niet nakomt, hebben de burgers meer mogelijkheden om voor hun rechten op te komen. Tegenover deze gedachte wijzen wij erop, dat de geldende bepalingen omtrent uitzonderingstoestanden en ook het voorgestelde artikel 5.2.6 (wetsontwerp 15 681) slechts beogen om in dergelijke bijzondere omstandigheden zekere belemmeringen voor dan noodzakelijk overheidsoptreden weg te nemen. Dat hierbij behoefte zou bestaan aan het opzij zetten van leningsverplichtingen is niet aan te nemen, behoudens extreme noodsituaties, waarvoor welke geschreven bepaling ook geen waarborg zou kunnen geven. Wij blijven daarom – in overeenstemming met het voorstel van de staatscommissie – het vervallen van de bepaling juist achten.

### **De overige te schrappen bepalingen**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. hadden er moeite mee, dat na schrapping van de artikelen 73, 191 en 192 in de Grondwet geen enkele bepaling meer zal voorkomen over het geldstelsel. Zij vroegen zich af of een volstrekt zwijgen in de Grondwet over het Nederlandse geldstelsel niet een al te gemakkelijke weg baant voor een eventueel toekomstig prijsgeven van een eigen Nederlandse valuta. Nu via het Europese monetaire stelsel de eerste schreden in de richting van een Europese Monetaire Unie zijn gezet, achten zij een dergelijke ontwikkeling niet geheel ondenkbaar. De voorgestelde grondwetswijziging zou een dergelijke ontwikkeling mogelijk maken zonder dat daarvoor een nieuwe grondwetswijziging (en de daaraan verbonden voorwaarde van een gekwalificeerde meerderheid in beide Kamers der Staten-Generaal) vereist zou zijn. Naar hun mening moest overwogen worden de te schrappen artikelen te vervangen door een eenvoudig artikel, waarin het bestaan van een Nederlands geldstelsel wordt vastgelegd, waarvan de modaliteiten bij wet geregeld worden.

Wij delen de vrees van de genoemde leden voor een dergelijke ontwikkeling niet. Zowel onder de huidige Grondwet, als bij een grondwetswijziging als door de P.v.d.A.-fractie voorgesteld, is een ver gaande ontwikkeling in de richting van een Europees monetair stelsel mogelijk zonder in strijd met de Grondwet te komen. Een vervanging van de nationale geldstelsels in de eindfase van deze ontwikkeling zal bij communautair verdrag tot stand moeten komen. Voor een dergelijk verdrag is goedkeuring door het parlement vereist. Wij menen dat deze procedure voldoende waarborgen biedt tegen een lichtvaardige besluitvorming met betrekking tot een eventuele toekomstige vervanging van het Nederlandse geldstelsel.

Het lid van de G.P.V.-fractie achtte het wenselijk te bepalen dat de wet de wijze regelt, waarop de geldelijke verplichtingen van en jegens de Staat worden nagekomen, indien met het verstrijken van de tijd de waarde van de geld-eenheid voor het economisch leven verandert. In zijn zienswijze schrijven de huidige artikelen 191 en 192 samen een wettelijke garantie voor wat betreft de vaste waarde van de munt. Hij vroeg zich overigens af of de maatschappelijke ontwikkeling op dit punt sinds het verschijnen van het eindrapport van de staatscommissie Cals-Donner niet was voortgeschreden. Hij wees daarbij op enige belastingrechtelijke, ten dele in overweging zijnde maatregelen tot correctie van de inflatie. Erkend werd, dat handhaving van de vaste waarde van het geld niet geheel binnen de vermogens van de Regering ligt, zulks ten gevolge van zogenoemde geïmporteerde inflatie. Maar dit lid achtte dit bezwaar minder valide. In de eerste plaats hebben vele internationale factoren die niet te beïnvloeden zijn, ook hun repercussies ter zake van de werkgelegenheid. Dat bleek geen bezwaar te zijn om toch een sociaal grondrecht inzake de werkgelegenheid in de Grondwet op te nemen. Waarom dan ook geen vermelding van een recht inzake het nakomen van financiële verplichtingen aan en van het Rijk? En in de tweede plaats zou de invloed van het buitenland in de Grondwet kunnen worden gebracht door naast de regeling door de wet, ook de invloed van de wisselkoersen te vermelden.

Wij blijven met de staatscommissie van oordeel, dat de gedachte in de Grondwet waarborgen tegen geldontwaarding neer te leggen, niet voor verwezenlijking vatbaar is, zulks op grond van de hiervoor in de memorie van toelichting weergegeven redenen.

Wij vinden daarbij steun in de hierboven reeds vermelde mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie. Overigens achten wij de opvatting dat de artikelen 191 en 192 van de Grondwet een wettelijke garantie voor een vaste waarde van de munt voorschrijven onjuist. Dit zou de macht van de wetgever te boven gaan. Hierbij tekenen wij nog aan dat de maatschappelijke ontwikkeling naar ons oordeel niet meer aanleiding geeft te streven naar een grondwettelijke voorziening als beoogd door het lid hier aan het woord dan ten tijde van het verschijnen van het eindrapport van de staatscommissie Cals-Donner. Hierboven vermeldden wij reeds, dat het sociale grondrecht inzake de werkgelegenheid (artikel 1.18 eerste lid) bewust niet verder gaat dan te bepalen, dat bevordering van voldoende werkgelegenheid voorwerp van zorg van de overheid is.

Ook in de gedachte van het genoemde lid zou het ons onjuist lijken in een grondwettelijke bepaling naast regeling door de wet ook de invloed van de wisselkoersen te vermelden. Zij zou slechts een van de factoren aanduiden, die mede de waarde van het geld beïnvloeden en daardoor ten onrechte de indruk doen post vatten, dat overigens de nationale overheid over voldoende macht en vermogen zou beschikken om geldontwaarding te kunnen voorkomen.

De Minister-President,  
Minister van Algemene Zaken,  
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,  
H. Wiegel

De Minister van Financiën,  
F. H. J. J. Andriessen