

Zitting 1976–1977 Nr. 55b

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

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 17 maart 1977

INHOUDSOPGAVE

	blz.		blz.
Inleiding	2	Artikel 1.7 (openbaren van gedachten en gevoelens)	37
Algemeen	9	Eerste lid (drukkers)	37
		Tweede lid (omroep)	38
Het karakter van de grondrechten; de gekozen systematiek	12	Derde lid (andere uitingsvormen)	38
		Vierde lid (handelsreclame)	40
Toetsing van de wet aan de Grondwet	14	Artikel 1.9 (vergadering en betoging)	43
De horizontale werking van grondrechten	16	Artikel 1.12 (brief-, telefoon- en telegraafgeheim)	43
Het beperken van grondrechten	22	Artikel 1.13 (onteigening)	43
Problemen rakende de gekozen terminologie	22	Artikel 1.14 (vrijheidsontneming)	44
		Eerste lid	44
		Tweede lid	45
Algemene opmerkingen, wetsontwerp 13 873 rakende	26	Derde lid	46
		Vierde lid	47
Artikelen	32	Artikel 1.17, tweede lid (rechtsbijstand)	47
Niet in de ontwerpen voorkomende bepalingen	32	Artikel 1.18, tweede lid (rechtspositie van hen die arbeid verrichten)	47
1. Kerkgenootschappen	32		
2. Vrijheid van woonplaats	32	Artikel 1.18, tweede lid (rechtspositie) juncto artikel 1.19, eerste lid (bestaanszekerheid)	48
3. Vrijheid van onderwijs	33		
Artikelen 1.1 en 1.3	33		
Artikel 1.4 (kiesrecht)	35	Artikel 1.19 (bestaanszekerheid, sociale zekerheid, bijstand)	48
Artikel 1.5 (petitie)	36	Artikel 1.20 (bewoonbaarheid en milieu)	48
Artikel 1.6 (godsdienst en levensovertuiging)	36	Artikel 1.21 (volksgezondheid, woongegeheid en ontplooiing)	49

INLEIDING

Het verheugde ons in het voorlopig verslag te lezen dat de leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties gaarne bereid waren aan de behandeling van de onderhavige wetsontwerpen mede te werken. Wij hopen dat de nog bestaande gevoelens van onbehaaglijkheid, waarvan deze leden melding maakten, door de kennisneming van deze memorie van antwoord zullen kunnen worden weggenomen.

De aan het woord zijnde leden noemen een aantal punten van algemene aard ten aanzien waarvan bij hen problemen waren gerezen. Wij zullen daaraan achtereenvolgens aandacht besteden.

De vraag of de Eerste Kamer voldoende tijd is gegund de ontwerpen inzake de grondrechten op degelijke wijze te behandelen is reeds besproken in het ordedebat op 8 februari j.l. De tweede ondergetekende heeft bij die gelegenheid als zijn mening uitgesproken dat de kamer, nadat de ontwerpen haar eind december hadden bereikt, redelijkerwijze voldoende tijd had om haar taak van heroverweging te verrichten. Waar de het woord voerende leden thans volstaan met de opmerking dat zij een ruimere tijdsspanne op prijs zouden hebben gesteld, menen wij dit punt verder te kunnen laten rusten. Het spreekt overigens vanzelf, dat ook wij het prettiger zouden hebben gevonden, wanneer de Eerste Kamer en wij meer tijd voor de behandeling van deze wetsontwerpen zouden hebben gehad.

Sommige van de eerder genoemde leden achtten het bovendien nog steeds een bezwaar dat de discussie betreffende de totale herziening der Grondwet in eerste lezing gespreid zou worden over verschillend samengestelde kamers, omdat dit de eenheid van oordeel zou schaden.

Wij achten op zichzelf de voorkeur voor een behandeling van de gehele grondwetsherziening binnen één zittingsperiode begrijpelijk, in zoverre daardoor voorkomen zou worden dat na verandering van de samenstelling van de kamer weer nieuwe leden zich in de materie van de grondwetsherziening dienen in te werken. Toch mag, naar het ons voorkomt, aan dit gezichtspunt geen overheersend gewicht worden toegekend. Tussen opeenvolgende kamers bestaat wat de personele samenstelling betreft een grote mate van continuïteit. Bovendien behoeft een wisseling in leden zeker niet te betekenen dat afbreuk wordt gedaan aan een goede oordeelsvorming door de kamer over de herzieningsvoorstellen. Van de procedure van grondwetsherziening is zelfs een essentieel element dat beide kamers tweemaal in verschillende samenstelling over de voorstellen beslissen.

Hoe men dit overigens ook waardere, men zal toch in ieder geval mede in aanmerking moeten nemen dat een vernieuwing van de Grondwet, zoals thans wordt ondernomen, een wetgevingsproject is dat een aanzienlijk beslag legt op de tijd die Regering en Staten-Generaal voor wetgevende arbeid beschikbaar hebben. Het blijkt in de praktijk een te grote opgave een dergelijke herziening binnen de periode tussen twee verkiezingen voor de Tweede Kamer geheel in eerste lezing af te werken. Daarom achten wij het wenselijk – ook hierop wees de tweede ondergetekende reeds in het debat op 8 februari – dat nu reeds een eerste gedeelte van de algehele herziening wordt voltooid.

Zou worden vastgehouden aan de gedachte dat de behandeling van de grondwetsherziening binnen de periode tussen twee verkiezingen zou moeten plaatsvinden, dan zou dat voor de Eerste Kamer in verband met de periodieke vernieuwing van de helft van die kamer voor de komende tijd betekenen dat de gehele herziening zou moeten worden behandeld hetzij in de periode vóór medio 1980, hetzij tussen medio 1980 en het tijdstip van de periodieke verkiezing van de Tweede Kamer in 1981. Ook hieruit blijkt dat het in het voorlopig verslag vermelde desideratum de verwerkelijking van de grondwetsherziening nog moeilijker zou maken dan zij reeds is.

Een volgend punt waaraan dezelfde leden in hun betoog aandacht schenken is het huns inziens ontbreken van een leidende gedachte die aan de ontwerpen ten grondslag ligt. Zo deze leden doelen op een bijzonder motief om

nu juist tot herziening van de bepalingen inzake de grondrechten over te gaan, moet ons antwoord zijn dat een dergelijk specifiek motief inderdaad niet aan de onderhavige ontwerpen ten grondslag ligt. De bepalingen inzake de grondrechten worden herzien om dezelfde redenen die ertoe geleid hebben de herziening van de Grondwet als geheel ter hand te nemen. Het zou te ver voeren in het kader van de thans aan de orde zijnde wetsontwerpen opnieuw in te gaan op de wenselijkheid van een algemene grondwetsherziening. Bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid is daarover in beide kamers gesproken en in beide kamers bleek men in meerderheid van oordeel dat een zodanige herziening tot stand diende te komen. Met voldoening herinneren wij er aan, dat elk van de drie woordvoerders in deze kamer van de thans in C.D.A.-verband samenwerkende fracties zich uitdrukkelijk ook in deze zin heeft uitgelaten.

Als eerste onderdeel van de grondwetsherziening heeft de Regering de materie van de grondrechten ter hand genomen. Er waren verschillende redenen om hiermee te beginnen. In de opzet van de nieuwe Grondwet zullen de grondrechten het eerste hoofdstuk vormen. De grondrechten vormen een substantieel en tegelijk betrekkelijk afgerond deel van de Grondwet. Een praktisch argument was ook dat er, voor wat de klassieke grondrechten betreft, al onder het kabinet-De Jong een herzieningsontwerp bij de Tweede Kamer was ingediend waarop kon worden voortgebouwd. De leidende gedachte die aan de grondrechtenontwerpen ten grondslag ligt is dus in het licht van het bovenstaande aldus aan te duiden: de wenselijkheid ook op het punt van de grondrechten te komen tot een modernisering, systematisering en waar mogelijk materiële verbetering van de Grondwet. Deze hercodificatie van de grondrechten geeft de gelegenheid moderne inzichten omtrent versterking, beperking en werking van grondrechten tot gelding te brengen.

Is hier nu sprake van een «gewichtige herziening»? Dat hangt ervan af wat men daaronder verstaat. Het gaat thans niet om ontwerpen waarbij fundamentele wijzigingen in ons staatsrechtelijk bestel tot stand worden gebracht. Het gaat wel om ontwerpen die zullen leiden tot een versterking van de door grondrechten geboden bescherming. Wij vinden dat men een herziening die hierop gericht is een gewichtige herziening mag noemen. Met de aanduiding «grondwetsvereenvoudiging» wordt in ieder geval aan de onderhavige wetsontwerpen onvoldoende recht gedaan.

Vervolgens wordt de vraag in het geding gebracht of het veelvuldig «dokteren aan de constitutie» geen afbreuk doet aan het gezag van de Grondwet en de eerbied daarvoor niet doet afnemen. Deze klacht is niet nieuw. Zij is bij de achtereenvolgende na-oorlogse grondwetsherzieningen regelmatig geuit, ook vanuit de Eerste Kamer. Nu is juist het gevoel dat het toch mogelijk zou moeten zijn tot een minder frequente wijziging van de Grondwet te komen een van de redenen te streven naar een herziene Grondwet in beknoptere vorm, waarbij meer dan tot dusver ter regeling aan de gewone wetgever wordt overgelaten. Het medewerken aan de verwezenlijking van de onderhavige herziening, die een algemeen karakter heeft en waarvan de thans voorliggende ontwerpen het eerste gedeelte vormen, kan dus eerder gezien worden als een tegengaan dan als een voortzetting van het gesignaleerde verschijnsel.

Daarnaast past, dunkt ons, de opmerking dat niet al te vanzelfsprekend het herhaaldelijk wijzigen van de Grondwet als zodanig reeds als een euvel moet worden aangemerkt. De gedachte dat een wet meer gezag heeft, meer eerbied afdwingt, naarmate zij minder wordt gewijzigd, spreekt ons niet zonder meer aan. Men moet hier onderscheiden. Als historisch document kan een in het verleden opgesteld staatsstuk groot respect verdienen, waarbij de omstandigheden waaronder het werd opgesteld en de inspiratie die er thans nog uit kan worden geput een grote rol spelen. Het is echter mogelijk dat een dergelijk stuk als bron van geldend recht in zijn oorspronkelijke vorm aan gezag gaat inboeten, omdat een steeds grotere afstand en daardoor een steeds grotere spanning zal ontstaan tussen de inhoud van het document en sedert de totstandkoming daarvan gewijzigde maatschappelijke verhoudingen. Wil

een rechtsregeling, of het nu een Grondwet is of een gewone wet of een andere regeling, haar gezag volledig behouden, dan zal het noodzakelijk zijn de inhoud daarvan telkens weer te toetsen aan nieuwe inzichten omtrent de inhoud van ons staatkundig en maatschappelijk bestel. Om een voorbeeld buiten het terrein van de Grondwet te noemen: de Kieswet is talrijke malen gewijzigd, en juist daardoor is haar normatieve betekenis onverminderd gebleven. Ter vergelijking kan het ook dienstig zijn te wijzen op de in 1951 tot stand gekomen Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland. Er is bijna geen jaar voorbijgegaan waarin deze Grondwet niet is gewijzigd, en van deze Grondwet kan zeker getuigd worden dat zij door overheid en burgers als een gezaghebbende rechtsbron wordt ervaren.

Uit het vervolg van het betoog van de aan het woord zijnde leden moeten wij afleiden dat zij de Regering verwijten de beslissing of reeds een deel van de grondwetsherziening in eerste lezing zou moeten worden afgehandeld ondergeschikt te hebben gemaakt aan de wens dat de nieuwe Tweede Kamer reeds aanstonds na de verkiezingen zitting zou kunnen nemen. Wij begrijpen niet waarop degenen die dit vermoeden koesteren dit verwijt zouden kunnen baseren. In het voorlopig verslag wordt verwezen naar een gedeelte van het betoog dat de tweede ondergetekende in het ordedebat op 8 februari heeft gehouden. De bedoeling van deze verwijzing ontgaat ons echter.

Wij kunnen slechts verklaren dat het kabinet van het begin af het voorneemen heeft gehad – en dat ook kenbaar heeft gemaakt – in deze kabinetsperiode tot een algehele herziening van de Grondwet in eerste lezing te komen. Toen dit niet mogelijk bleek, hebben wij ons vervolgens op het standpunt gesteld dat dan toch getracht zou moeten worden een zo groot mogelijk deel van de herziening in eerste lezing te verwezenlijken. De consequenties van het al of niet plaatsvinden van een kamerontbinding wegens grondwetsherziening voor het tijdstip van zitting nemen van de nieuwe Tweede Kamer hebben bij de beleidsvorming ten aanzien van de grondwetsherziening geen rol gespeeld.

Zowel van C.D.A.-zijde als, verderop in het voorlopig verslag, door de leden van de fractie van de V.V.D. werd het standpunt ingenomen dat de Kamer de voorstellen inzake de grondrechten eigenlijk niet goed kan beoordelen zonder de voorstellen betrekking hebbend op de volgende hoofdstukken van de Grondwet te kennen.

Naar aanleiding hiervan wijzen wij er op, dat de grondrechten te zamen een onderdeel van de grondwettelijke materie vormen, waarbij een grote innerlijke samenhang gepaard gaat met weinig samenhang met de overige in de Grondwet geregelde onderwerpen. Een grondwetsherziening op het stuk van de grondrechten is dan ook heel wel afzonderlijk voor verwezenlijking vatbaar.

Enige samenhang met andere hoofdstukken van de grondwet vertoont het voorgestelde artikel 1.4 over het kiesrecht.

In artikel 1.4 is als hoofdregel neergelegd dat iedere Nederlander actief en passief kiesrecht heeft voor de samenstelling van vertegenwoordigende lichamen. In het nieuwe grondwetshoofdstuk Staten-Generaal zal vervolgens het kiesrecht voor de Eerste en Tweede Kamer nader worden geregeld en in het hoofdstuk Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen het kiesrecht voor de colleges van provinciale staten en voor de gemeenteraden. Een en ander blijkt ook reeds uit de ter zake ingediende herzieningsontwerpen. Voor een afzonderlijke behandeling van hoofdstuk 1 levert deze samenhang echter geen enkel probleem op, ook niet wat de verkiezing van de Eerste Kamer betreft. Het voorgestelde artikel 1.4 laat uitdrukkelijk open dat op de daarin vermelde hoofdregel bij de wet beperkingen en uitzonderingen worden gesteld. Thans is in artikel 92, tweede lid, van de Grondwet bepaald dat de leden van de Eerste Kamer worden verkozen door de leden van provinciale staten. In het herzieningsontwerp betreffende het kiesrecht voor de Tweede en Eerste Kamer (14 223) wordt in het voorgestelde artikel 3.1.6 hetzelfde bepaald. Zowel de bestaande als de nieuwe grondwetsbepaling inzake de verkiezing van de Eerste Kamer sluit dus aan bij de

redactie van artikel 1.4. Beide zijn, zo zij naast artikel 1.4 gelding hebben, toepassingen van de in artikel 1.4 opgenomen beperkingsclausule. Artikel 1.4 prejudicieert niet, zoals de leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties schijnen te veronderstellen, op de wijze van verkiezing van de leden van de Eerste Kamer. Wel staat echter vast dat artikel 92, tweede lid, van kracht blijft, zolang die bepaling niet door een nieuw artikel is vervangen.

Naar uit de aanneming door de Tweede Kamer van de motie-De Kwaadsteniet bij het debat over de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid mag worden afgeleid, zal ook de nieuwe Tweede Kamer wel in meerderheid het voorgestelde artikel 3.1.6 steunen. Onzekerheid daaromtrent, voor zover al bestaand, behoeft geen voorstander van de handhaving van het huidige stelsel van indirecte verkiezing te verhinderen met artikel 1.4 in te stemmen. De vraag met welke kracht de Regering zal trachten amendering van artikel 3.1.6 te verhinderen is dan ook thans niet ter zake, nog daargelaten dat wij ons moeilijk sterk zouden kunnen maken voor de opstelling die een volgend kabinet op enig punt bij de verdere behandeling van de grondwetsherzieningsontwerpen zal kiezen.

Het lijkt ons bezijden de werkelijkheid rekening te houden met de mogelijkheid dat de herziene Grondwet geen specifieke regeling voor de verkiezing van de leden van de Eerste Kamer meer zou bevatten. Dat die regeling aan de gewone wet zou worden overgelaten en dus afhankelijk zou worden van een gewone meerderheid is dan ook iets dat wij niet alleen onwenselijk maar ook ondenkbaar achten. De aanvaarding van artikel 1.4 opent dit perspectief ook allerm minst. Ook na die aanvaarding zal immers een wijziging of schrapping van artikel 92, tweede lid, niet zonder een tweederde meerderheid kunnen geschieden.

Behalve met artikel 1.4 vertonen de grondrechten nog samenhang met de in de artikelen 202 en 203 van de Grondwet geregelde uitzonderingstoestanden. Daarom is in artikel III van wetsontwerp 13872 een aanpassing van artikel 202 van de Grondwet voorzien. Aan afzonderlijke afhandeling van de eerste lezing van de wijzigingsvoorstellen inzake grondrechten staan deze verbanden derhalve niet in de weg.

Het door de leden van de V.V.D.-fractie aangevoerde argument, waardoor zij mede tot hun oordeel waren gekomen, namelijk dat volgens de additionele bepalingen toch een aantal artikelen eerst na een aantal jaren in werking zal treden, levert evenmin een afdoende grond op om de onderhavige wetsontwerpen aan te houden. Immers, het grootste deel van de nieuwe grondwetsbepalingen zal terstond in werking treden. Voorts zou uitstel van afhandeling meebrengen, dat de aanvang van de termijn van 5 jaren, in een aantal additionele artikelen genoemd, zou worden opgeschoven.

In het voorgaande zijn wij ingegaan op de verschillende elementen uit het betoog van de leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties in de inleiding van het voorlopig verslag. Dit betoog mondt uit in een drietal vragen en een verzoek. De gestelde vragen hebben wij hierboven grotendeels reeds beantwoord. Wij voegen daaraan nog het volgende toe.

In de toelichting op de eerste vraag worden twee door het lid der Kamer de heer Teijssen in het debat op 8 februari gestelde vragen genoemd, welke van de zijde van de Regering onvoldoende zouden zijn beantwoord. Wat de eerste van deze vragen betreft – kort aangeduid: is de ontbinding oogmerk of sequeel –, verbaast ons dit, omdat de tweede ondergetekende reeds op 8 februari onomwonden heeft verklaard dat de Regering uit is op de verwezenlijking van een deel van de grondwetsherziening en dat de ontbinding van de beide Kamers daarvan het sequeel is (Handelingen blz. 333, 3e kolom, en 334, 1e kolom). In het bovenstaande is overigens op deze vraag opnieuw ingegaan.

Op de andere door de heer Teijssen gestelde vraag heeft de tweede ondergetekende inderdaad op 8 februari niet geantwoord. Gevraagd werd of het niet wenselijk zou zijn de Kieswet in die zin te wijzigen dat ook buiten het geval van kamerontbinding de nieuw gekozen Tweede Kamer direct na de verkiezingen zitting zou nemen.

In 1969 heeft het toenmalige kabinet zich op het standpunt gesteld dat de Grondwet er niet toe noopt dat na een periodieke verkiezing de nieuwe Tweede Kamer pas voor de eerste maal bijeenkomt op de derde dinsdag van september (Bijl. Hand. II 1969–1970, 9181, nr. 10). De Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet sloot zich bij dit standpunt aan (Eindrapport, blz. 103) en wij doen dat eveneens. De staatscommissie liet haar standpunt vergezeld gaan van de aanbeveling dat in de Kieswet een zodanige regeling zou worden getroffen dat de Kamer binnen twee weken na haar verkiezing zou kunnen bijeenkomen, opdat desgewenst zo spoedig mogelijk na de uitspraak van de kiezers de nieuw gekozen Kamer met haar arbeid zou kunnen beginnen.

Sedert 1929 is elke keer de zittingsduur van de Tweede Kamer door ontbinding – hetzij wegens grondwetsherziening, hetzij om politieke redenen – geëindigd. Dit leidde dan met toepassing van artikel 82, tweede lid, van de Grondwet tot het samenkomen van de nieuwe Tweede Kamer op een bij Koninklijk besluit bepaald tijdstip. Het «normale» geval dat de Tweede Kamer na verkiezing op de derde dinsdag van september voor het eerst bijeenkomt (artikel C 1, tweede lid, Kieswet) heeft zich dus sinds lang niet voorgedaan, zodat het probleem van de geruime tijdsduur tussen de verkiezing en de eerste samenkomst meer van theoretische dan van praktische aard was. Wij achten het echter juist dat dit punt nader onder ogen wordt gezien en wij zullen daarom de Kiesraad verzoeken het bij zijn werkzaamheden ter voorbereiding van een technische herziening van de Kieswet te betrekken.

De tweede in het voorlopig verslag geformuleerde vraag geeft ons aanleiding nog het volgende op te merken. Doordat de grondwetsherziening een algemeen, dat wil zeggen een de gehele Grondwet omvattend karakter heeft, is het mogelijk te komen tot een verbeterde systematiek en tot een grotere samenhang, naar inhoud en naar terminologie, van de verschillende artikelen. Dat wil echter niet zeggen dat het onmogelijk zou zijn gedeelten van de herziene Grondwet, die een bepaald onderwerp behandelen en een afgerond geheel vormen, afzonderlijk te beoordelen. De grote diversiteit van de in de Grondwet geregelde onderwerpen brengt juist mee dat bij een herziening van deze wet zeer wel onderwerpsgewijs te werk kan worden gegaan. Dit wordt bovendien niet alleen van de Staten-Generaal gevergd. Ook de Ministerraad en de Raad van State zien zich voor deze taak gesteld. Ongetwijfeld brengt een gespreide behandeling zekere beperkingen in de mogelijkheid van vergelijking van voorgestelde artikelen mee. Een behandeling van de gehele herziening tegelijk zou echter voor alle daarbij betrokken organen het veel grotere nadeel van een opeenhoping van werkzaamheden tot gevolg hebben.

Op de derde vraag behoeft niet nader te worden ingegaan. In het voorgaande is reeds uiteengezet dat de aanvaarding van artikel 1.4 niet kan leiden tot het prijsgeven van thans ten aanzien van de verkiezing van de Eerste Kamer bestaande zekerheden.

Naar aanleiding van het verzoek van de zijde van de hier aan het woord zijnde leden nadere gegevens te verstrekken aangaande de punten waarop in de wetsontwerpen – ook na de amendering in de Tweede Kamer – en in de memories van toelichting in belangrijke mate wordt afgeweken van enerzijds het advies van de staatscommissie-Cals/Donner en anderzijds van dat van de Raad van State, merken wij het volgende op. In een bijlage bij deze memorie hebben wij de belangrijke onderwerpen aangegeven, ten aanzien waarvan de voorstellen afwijken van hetgeen de staatscommissie en de Raad van State daaromtrent adviseerden. Wij hebben daarbij tevens vermeld de plaatsen in de stukken, waarin wij ons standpunt voornamelijk motiveerden. Daarbij hebben wij ons niet beperkt tot de aanduiding van de plaatsen in de wetsontwerpen en de memories van toelichting, doch ook zoveel mogelijk de vindplaatsen van onze motiveringen vermeld in de verdere stukken (nader rapport naar aanleiding van advies Raad van State en in verband hiermee tevens advies Raad van State, memorie van antwoord aan en nota naar aanleiding van het eindverslag van de Tweede Kamer; Handelin-

gen Tweede Kamer) waarin wij onze voorstellen hebben toegelicht en verdedigd.

Wij hebben in de bijlage niet opgenomen een korte aanduiding van de motivering. Wij menen, dat dit te kort zou doen aan de meer uitgebreide motiveringen, die wij in de stukken reeds hebben gegeven en waarvan wij in de bijlage de vindplaatsen vermelden. In deze motiveringen komen de nuanceringen naar voren zonder welke ons standpunt niet juist zou kunnen worden beoordeeld en die nuanceringen zouden bij een korte aanduiding als door de hier aan het woord zijnde leden gesuggereerd, verloren gaan.

Bij het beschouwen van de in de bijlage vermelde onderwerpen verdient nog het volgende de aandacht.

In veel opzichten hebben wij de adviezen van de staatscommissie en van de Raad van State gevolgd. De onderwerpen, waarbij dit het geval is, komen in de bijlage niet voor. Hierdoor zou het beeld kunnen ontstaan, dat wij in onze voorstellen in overwegende mate van de adviezen zijn afgeweken, hetgeen niet het geval is.

In de tweede plaats wijzen wij er op, dat in een aantal gevallen de staatscommissie niet eenstemmig adviseerde, doch een meerderheids- en een minderheidsadvies uitbracht. Wij hebben de vraag van de hier aan het woord zijnde leden aldus begrepen, dat in deze gevallen de opgave is gevraagd omtrent belangrijke onderwerpen, ten aanzien waarvan wij van een meerderheidsadvies van de staatscommissie zijn afgeweken, waarbij wij mogelijk een minderheidsadvies van de commissie hebben gevolgd. Ook dit hebben wij in de bijlage zo goed mogelijk aangegeven.

Het schema van behandeling van wetsontwerpen tot grondwetsherziening, dat door de leden van de fractie van de V.V.D. naar voren werd gebracht, zou onnodig tot een aanmerkelijke vertraging in de totstandkoming van de algemene grondwetsherziening leiden. Aanhouden van de onderhavige wetsontwerpen en vervolgens behandeling in twee kabinetsperioden van telkens 18 wetsontwerpen, zou betekenen, dat met het behandelen in eerste lezing van de algemene herziening nog de eerstvolgende twee kabinetsperioden gemoeid zouden zijn. In het schema dat ons voor ogen staat zal, na afhandeling van de eerste lezing voor een beperkt deel der wetsontwerpen in deze kabinetsperiode, de rest van de herzieningsontwerpen in de volgende kabinetsperiode de eerste lezing kunnen passeren. Thans is reeds de helft van het aantal wetsontwerpen, waarover de stof zal worden verdeeld, ingediend. In de komende maanden verwacht de Regering nog een aantal wetsontwerpen te kunnen indienen.

Het artikel van Prof. F. Duynstee in de rubriek «Politiek bekeken» in «De Telegraaf» van 25 februari 1977, waarop deze leden wezen, hebben wij gelezen. Als deze leden in dit artikel een «wijze raad» zien, dan hebben zij op dat artikel een andere kijk dan wij. Prof. Duynstee laat op de door de hier aan het woord zijnde leden geciteerde zin volgen: «Wij hebben hier te maken met een onvoldoend doordacht stuk grondwetsherziening».

De thans aan de orde zijnde voorstellen maken deel uit van een algehele grondwetsherziening, waaraan een zo grondige voorbereiding is voorafgegaan, als in ons land bij grondwetsherzieningen niet eerder is voorgekomen. Na het verschijnen van de Proeve van een nieuwe Grondwet is een omvangrijke adviseringsprocedure in gang gezet, die resulteerde in talrijke adviezen van politieke en maatschappelijke organen, welke adviezen alle werden gepubliceerd. Vervolgens adviseerde de staatscommissie van advies inzake Grondwet en Kieswet. Betreffende de klassieke grondrechten werden, nadat de staatcommissie daarover in een interimrapport had geadviseerd, in november 1970 onder het kabinet-De Jong wetsontwerpen ingediend.¹ Nadat de staatscommissie in haar eindrapport mede over de sociale grondrechten had geadviseerd, hebben wij de ingediende ontwerpen opnieuw overwogen en tot een in een aantal opzichten gewijzigde opzet geconcludeerd, hoewel wij ons ook in vele opzichten bij de eerder ingediende ontwerpen hebben aangesloten. Een en ander leidde tot indiening van nieuwe ontwerpen. De thans voorliggende wetsontwerpen 13872 en 13873 werden op 2 april 1976

¹ Nr.s 11 051 en 11 052 (R 164)

ingediend. Bij onze ontwerpen zijn de daarop betrekking hebbende adviezen van de Raad van State en onze commentaren daarop in de nadere rapporten aan de Koningin openbaar gemaakt. Vervolgens vond in 1976 een gedegen behandeling, zowel schriftelijk als mondeling, in de Tweede Kamer plaats.

De kwalificatie «onvoldoende doordacht» ten aanzien van dit stuk grondwetsherziening lijkt ons dan ook onvoldoende doordacht.

Vervolgens geeft Prof. Duynstee in zijn artikel er blijk van het met een aantal van onze voorstellen oneens te zijn. De desbetreffende onderwerpen zijn ook in het voorlopige verslag van de Eerste Kamer ter sprake gebracht en wij zullen er verderop in deze memorie op ingaan.

Ook het artikel van Prof. mr. H. Th. J. F. van Maarseveen in het Nederlands Juristenblad van 19 februari 1977, waaruit de hier aan het woord zijnde leden vervolgens citeerden, had onze aandacht. Uit hetgeen wij hiervóór opmerkten omtrent het schema van behandeling van wetsontwerpen dat ons voor ogen staat, blijkt wel dat wij voldoende mogelijkheden zien voor afwikkeling van de algemene grondwetsherziening in een korter tijdsbestek dan Prof. Van Maarseveen vreest. Voorts wijzen wij op de passage in het artikel, waarin de schrijver te kennen geeft, dat er in de voorstellen toch heel zinnige dingen zitten. Dit oordeel van de schrijver heeft betrekking op de wetsontwerpen die thans zijn ingediend. Dit is de helft van het gehele aantal voor de gehele herziening. Indien naderhand zou blijken dat een dergelijk oordeel ook zou kunnen gelden voor de andere helft van de wetsontwerpen, zou dit de eindconclusie van de schrijver – die hij overigens in vragende vorm stelde – ten aanzien van het gehele herzieningswerk nog kunnen beïnvloeden. De opmerking die de hier aan het woord zijnde leden vervolgens nog maken in verband met de door hen naar voren gebrachte gedachte houdende uitstel van de behandeling van de ontwerpen 13872 en 13873, geeft ons aanleiding erop te wijzen dat de Regering steeds open heeft gestaan en staat voor uitvoerig beraad. Zij ziet echter niet in dat daarvoor uitstel van behandeling van de wetsontwerpen nodig zou zijn.

Welke organieke wetten ter nadere uitwerking van de voorgestelde bepalingen met betrekking tot de grondrechten nodig zullen zijn blijkt in de eerste plaats uit de additionele artikelen die zijn voorgesteld, teneinde enige tijdsruimte voor de voorbereiding van deze wetten te verzekeren. Ook buiten de in deze additionele artikelen voorziene gevallen zal echter wetgeving nodig zijn ter uitvoering van de nieuwe grondwetsbepalingen. Als voorbeeld noemen wij de aanpassing van de Ambtenarenwet en het Algemeen Rijksambtenarenreglement aan de voorgestelde nieuwe grondwetsartikelen inzake grondrechten.

Het komt ons evenwel voor dat in het kader van de wetsvoorstellen tot grondwetsherziening niet verder op deze uitvoeringswetgeving behoefte te worden ingegaan.

Hoewel voorbereidende arbeid ten aanzien van de organieke wetten uiteraard reeds mogelijk is, is het tevens duidelijk dat het voor het voorbereiden van deze wetten ook nodig is dat de nieuwe grondwetsstukken, waarop zij zullen berusten, vaststaan. Ook met het oog hierop is het wenselijk dat de grondwetswijziging, welke nu ter sprake is, spoedig tot stand komt.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. menen, dat het noemen van bepaalde grondrechten en het zwijgen over andere vrijheden niet van willekeur is ontbloot. Bij de keuze van de vrijheidsrechten hebben wij ons laten leiden door de grondwettelijke traditie op dit punt en door de voorstellen van de staatscommissie. Onze voorstellen over sociale grondrechten berusten nagenoeg geheel op de voorstellen van de Sociaal Economische Raad en de staatscommissie. Wij menen daarmee voorstellen te hebben gedaan die als totaal gezien een goede weerspiegeling vormen van hetgeen in de huidige maatschappelijke omstandigheden en naar de heersende rechtsovertuiging een plaats verdient in de Grondwet.

Hierbij merken wij op, dat bij het voorstellen van grondrechten, die een direct werkend recht inhouden, naast het feit dat ze maatschappelijk van betekenis moeten zijn – een verbod van slavernij is dat bijvoorbeeld naar ons

oordeel niet – ook van belang is, dat zij op voldoende duidelijke wijze juridisch kunnen worden ingekleed. Deze laatste eis geldt zowel voor de omschrijving van het recht als van een eventueel daarbij behorende bevoegdheid tot beperking van dat recht.

Aan deze eis voldoet bijvoorbeeld naar onze mening niet het recht op gewetensvrijheid.

In de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer hebben wij daarom opneming van een bepaling, waarin in algemene zin de vrijheid van geweten wordt gegarandeerd, ontraden. Men kan vanzelfsprekend in een enkel geval wel van opvatting verschillen over de wenselijkheid en de mogelijkheid een bepaald grondrecht in de Grondwet vast te leggen. Wij menen echter te kunnen stellen dat onze keuze, gelet op de genoemde uitgangspunten, weloverwogen is te achten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. spraken er voorts hun twijfel over uit of het veel omvattend programma van organieke wetten, verplicht gesteld in de hier besproken bepalingen, in een redelijk tempo binnen de vereiste termijn zal worden voltooid. Wij willen geenszins ontkennen, dat reeds het deel van de algehele grondwetsherziening, dat in de thans in behandeling zijnde wetsontwerpen is vervat, tot een aanzienlijk wetgevingsprogramma zal nopen. Afhandeling van deze wetsontwerpen thans zal evenwel tot gevolg hebben dat, wanneer de daarin vervatte voorstellen vervolgens ook in tweede lezing worden aanvaard, de termijn voor de voorbereiding van de hieruit voortvloeiende organieke wetgeving in een andere periode gelegen zal zijn dan die, welke zal gelden voor de wetgeving voortvloeiende uit de volgende fase van de algehele grondwetsherziening. Spreiding van de tijdstippen van invoering van verschillende onderdelen van de algehele grondwetsherziening zal de congestie van wetsontwerpen, die de hier aan het woord zijnde leden vreesden, tegengaan. Ook met het oog hierop is het van belang, dat de grondwetsherzieningsontwerpen, die op de grondrechten betrekking hebben, thans worden afgehandeld.

Algemeen

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties spreken twijfel uit of de regering wel geheel de draagwijdte van haar beslissingen terzake overziet. Wij kunnen daartegenover slechts de verzekering geven dat al deze beslissingen na gedegen overweging zijn genomen. Wij onderschrijven daarbij de relativerende opmerking van deze leden omtrent de betrekkelijkheid van de omvang en van de mate van ingrijpendheid van hetgeen wordt voorgesteld. Reeds op deze plaats in het voorlopig verslag brengen deze leden in het kort het bijeenbrengen van de klassieke en sociale grondrechten ter sprake. Wij zullen daar verderop in deze memorie dieper op ingaan, zoals deze leden ook verderop in het voorlopig verslag deze aangelegenheid aan een andere beschouwing onderwerpen. Hier volstaan wij met op te merken, dat wij naast de klassieke grondrechten de sociale grondrechten van grote betekenis oordelen voor de ontplooiing van de mens die het doel is van beide soorten grondrechten.

Met elkaar zullen de thans over enige wetsontwerpen verdeelde artikelen voor de tegenwoordige tijdsomstandigheden en in de Nederlandse verhoudingen naar ons oordeel een passende formulering geven aan hetgeen over de grondrechten in het eerste hoofdstuk van de Grondwet dient te worden gezegd.

De hier aan het woord zijnde leden geven vervolgens enige beschouwingen omtrent de principes en het karakter van een geschreven grondwet met welke beschouwingen wij ons in wezen zeer goed kunnen verenigen. Ook wij erkennen 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. Anderzijds moet een constitutie zo weinig mogelijk ruimte aan onzekerheid of aan de kans op in-

nerlijke tegenspraak bieden; zij mag niet, bij zorgvuldiger redactie vermijdbare strijd uitlokken». Deze leden voegen hieraan de vraag toe of men kan stellen dat hetgeen in de wetsontwerpen wordt voorgesteld aan zodanige redelijkheid te stellen eisen voldoet.

Wij menen dat dit het geval is. Wij zien niet in dat wij niet aan de eisen, door de aan het woord zijnde leden genoemd, zouden hebben voldaan.

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

Juist doordat thans aan de grondrechten op vele punten een meer moderne redactie wordt gegeven, waarbij uiteraard steeds ten volle aandacht is geschonken aan de inhoud van het Europese Verdrag, vrezen wij niet, dat er op zichzelf meer redenen zullen zijn – integendeel verwachten wij minder – tot wrijving tussen het nieuw opgezette Nederlandse hoofdstuk over grondrechten en dit Europese Verdrag. Het vraagstuk van de toetsing van de nationale wetten aan de Grondwet bespreken wij hierna nog afzonderlijk.

De leden van de fractie van de V.V.D. hebben gevraagd of de regering het wenselijk vindt dat in de landen van de Europese Gemeenschap een zekere eenvormigheid op het gebied van de klassieke en sociale grondrechten wordt bereikt.

In antwoord op deze vraag merken wij op dat de nationale grondrechten, zoals die voorkomen in de Grondwetten (of wat daarvoor in de plaats treedt) van de landen van de Europese Gemeenschap, slechts voor de eigen rechtsorde zijn geschreven. Zij moeten functioneren in verschillende maatschappelijke en politieke constellaties, hetgeen zijn weerslag vindt in de formulering van die grondrechten. Het streven naar eenvormigheid ten aanzien van de nationale grondrechten moet naar onze mening reeds in deze omstandigheid zijn begrenzing vinden. Het bereiken van een zekere eenvormigheid dient dan ook met name plaats te vinden op internationaal niveau, door het nastreven van een Europese rechtsorde. In dat verband kan worden gewezen op het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het Europees Sociaal Handvest.

Verder wijzen wij op het streven van het Europese Parlement, de Raad van Ministers en de Europese Commissie om tot een gemeenschappelijke verklaring over de toepassing van grondrechten binnen de E.E.G. te komen.

In de grondwetten (of wat daarvoor in de plaats treedt) van alle lid-staten van de E.E.G. zijn, dit in antwoord op een volgende vraag van de leden van de fractie van de V.V.D., zowel klassieke als bepaalde sociale grondrechten opgenomen. Het Verenigd Koninkrijk vormt een uitzondering. Voor een vergelijkend overzicht van de grondrechten in de rechtsordes van de negen lid-staten van de Europese Gemeenschap verwijzen wij naar het bulletin van de Europese Gemeenschappen, Supplement 5/76 «De bescherming van de grondrechten in de Europese Gemeenschap», bladzijden 31-48.

Bij het voorstel tot opneming in het eerste hoofdstuk van de nieuwe Grondwet van de nu voorgestelde grondrechten zijn wij mede geïnspireerd door de bepalingen, die zijn neergelegd in verscheidene verklaringen en verdragen, zoals de Universele verklaring van de rechten van de mens, het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Europees Sociaal Handvest, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten. Hierdoor is met bepaalde grondrechten uit deze documenten een zekere aansluiting verkregen, evenwel met inachtneming van hetgeen aan onze nationale regeling eigen is. In antwoord op de vraag van de leden hier aan het woord of getracht is aan te sluiten bij de klassieke en sociale grondrechten zoals die voorkomen in de con-

stituties van de lid-staten van de E.E.G. merken wij op dat het nationaal-eigene in de diverse constituties hieraan veelal in de weg staat.

Op de vraag, waarom in de toelichting tot het wetsontwerp klassieke grondrechten een verwijzing naar de Wet houdende algemene bepalingen der wetgeving van het Koninkrijk ontbreekt, merken wij op, dat zulk een verwijzing overbodig was te achten. Naast de Grondwet zal deze oude belangrijke wet blijven voortbestaan. Strijd tussen haar inhoud en de nieuwe grondwettelijke bepalingen is naar onze mening niet aanwezig. Met name zien wij die niet met de in de vraag als voorbeeld genoemde artikelen 4, 8, 9 en 11 der Wet A.B., hetgeen wij hierna toelichten.

Volgens artikel 4 dier wet verbindt de wet alleen voor het toekomstende en heeft zij geen terugwerkende kracht. Daarin wordt een algemeen beginsel tot uitdrukking gebracht, waarop echter uitzonderingen door een andere wet mogelijk zijn. Geen der bepalingen van de grondwetsontwerpen bevat overigens een dergelijke uitzondering. Integendeel komt een verwante gedachte tot uitdrukking in artikel 1.15 van het ontwerp 13872: «Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling».

Artikel 8 der Wet A.B. houdt de regel in, dat de strafwetten en de verordeningen van politie verbindend zijn voor allen, die zich op het grondgebied van het Koninkrijk bevinden. Een bepaling, die deze materie rechtstreeks betreft, bevatten de grondrechtwetsontwerpen niet. Doch een zekere analogie is te bespeuren in het gelijkheidsbeginsel van artikel 1.1: «Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld». Ditzelfde beginsel komt ten aanzien van de gelijke gelding van het Nederlands burgerlijk recht zo voor vreemdelingen als voor Nederlanders ook tot uitdrukking in artikel 9 der Wet AB.

De bepaling van artikel 11 der Wet AB, dat de rechter volgens de wet moet rechtspreken en in geen geval de innerlijke waarde of billijkheid der wet mag beoordelen, ligt buiten de materie der onderhavige wetsontwerpen.

Afzonderlijk is nog de vraag gesteld of de Regering heeft overwogen om, ter bevordering van de rechtszekerheid, een bepaling als artikel 4 Wet AB in artikel 1.2, voorkomende in wetsontwerpen 14 200, op te nemen. Voor de beantwoording van die vraag verwijzen wij allereerst naar wat wij hierboven over de verhouding van de Wet AB en de voorgestelde grondwettelijke bepalingen in het algemeen en omtrent artikel 4 dier wet in het bijzonder hebben opgemerkt. Daaraan voegen wij toe, dat vastlegging van een dergelijke bepaling in de Grondwet zonder uitzonderingen daarop mogelijk te maken, zoals deze ook thans mogelijk zijn, gezien de behoeften der praktijk onwenselijk zou zijn, terwijl opneming van het beginsel met vermelding van de mogelijkheid van uitzonderingen weinig betekenis zou hebben.

De leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties brachten het nulla poena beginsel ter sprake. Dit beginsel houdt in dat de wettelijke bepaling waarop de straf is gebaseerd, van kracht moet zijn vóór het tijdstip waarop het feit wordt begaan. Het beginsel heeft betrekking op het materieel recht, dat is het recht dat de grondslag vormt voor de strafbaarheid.

De beantwoording in de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarop deze leden doelden, betrof een geval van uitlevering. Artikel 5 van de Uitleveringswet stelt als voorwaarde voor de toelaatbaarheid van een uitlevering dat zij een feit betreft waarvoor zowel naar het recht van de verzoekende staat als naar dat van Nederland een vrijheidsstraf van een jaar of van langere duur kan worden opgelegd. De Hoge Raad heeft in 1973 een arrest gewezen (N.J. 1973, 281) waarin werd beslist dat de bepaling die een vrijheidsstraf van een jaar of meer bedreigt niet van kracht behoeft te zijn geweest vóór het tijdstip dat het feit werd begaan, maar dat voldoende is dat die bepaling bestond voordat het verzoek om uitlevering werd gedaan. In het antwoord bij de mondelinge behandeling werd hieruit de conclusie getrokken dat het nulla poena beginsel, dat immers slaat op het tijdstip van het begaan van het feit, niet geldt voor een strafprocesrechtelijke maatregel als de uitlevering.

Deze conclusie is niet alleen gebaseerd op de rechtspraak van de Hoge Raad, maar is ook in overeenstemming met de heersende doctrine. Anders dan in het materieel strafrecht is in het strafprocesrecht (waartoe ook het uitleveringsrecht behoort) regel, dat bij verandering in de wetgeving feiten die vóór de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling zijn voorgevallen vanaf het tijdstip van die inwerkingtreding worden behandeld als waren zij geschied onder de vigeur van de nieuwe bepaling: de z.g. exclusieve werking. Voor een nadere uiteenzetting hieromtrent zij verwezen naar de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer inzake de Uitleveringswet (Bijl. Hand. nr. 8054, stuk nr. 10, p. 2 linkerkolom).

Artikel 4 van de Wet AB en artikel 1 van het Wetboek van Strafvordering, door de aan het woord zijnde leden naar voren gebracht, vormen voor deze rechtspraak en doctrine geen enkel beletsel. Laatstgenoemde bepaling houdt in, dat strafvordering alleen plaats heeft op de wijze bij de wet voorzien. In het geval, besproken in het voorgaande, werd de wijze van uitlevering voorzien bij artikel 5 van de Uitleveringswet, dat dateert van 1967. Om dezelfde reden is er geen strijd met artikel 4 Wet AB, dat bepaalt dat de wet (in casu de Uitleveringswet) alleen verbindt voor het toekomstige en geen terugwerkende kracht heeft.

Het karakter van de grondrechten; de gekozen systematiek

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties uiten een aantal bedenkingen in samenhang met het voornemen de klassieke en sociale grondrechten, zonder zelfs maar een onderverdeling in paragrafen aan te brengen, samen te vatten in één hoofdstuk van de nieuwe Grondwet. In antwoord op het betoog van deze leden merken wij het volgende op.

De klassieke grondrechten hebben niet louter en alleen de individuele vrijheidssfeer op het oog. Bij deze categorie van grondrechten spelen ook andere noties een rol, zoals bijvoorbeeld de gedachte van de gelijkheid. Terecht noemen deze leden in dit verband artikel 1.1, waarop wij nader ingaan bij de artikelsgewijze beantwoording van het voorlopig verslag. Daarnaast speelt bij de klassieke grondrechten ook de idee van de participatie in de publieke zaak, en ook de gedachte van de persoonlijke ontplooiing van de mens. Op dit laatste hebben ook de sociale grondrechten het oog, die daarnaevens ook betrekking hebben op de gedachte van de materiële gelijkheid en van de materiële vrijheid. Men ziet al dadelijk, dat de stelling dat de klassieke grondrechten om het begrip vrijheid, en de sociale om het begrip gelijkheid zouden cirkelen, enige nuancering behoeft. Zo zwart-wit liggen de zaken niet; het onderscheid tussen de beide categorieën van grondrechten is niet principieel, maar gradueel.

Dit gradueel karakter van het onderscheid komt ook hierin tot uiting, dat ook in de bepalingen van wetsontwerp 13872 naast subjectieve rechten van de burgers, ook instructienormen voorkomen, terwijl wetsontwerp 13873 naast instructienormen, ook subjectieve rechten van de burgers bevat.

De grens tussen beide categorieën valt niet met scherpte, althans zonder in willekeurigheid te vervallen, te trekken. De grens bijvoorbeeld trekken tussen artikel 1.17 en artikel 1.18, zoals de hier aan het woord zijnde leden in het vervolg van hun betoog suggereren, roept meteen de vraag op, of het tweede lid van artikel 1.17 wel in de eerste paragraaf past, omdat deze bepaling een element van sociaal grondrecht bevat. Bovendien bestaat er onzes inziens een nauwe samenhang tussen klassieke en sociale grondrechten. Die samenhang ligt ten grondslag aan ons voorstel beide soorten in één hoofdstuk op te nemen, en heeft ons ook ertoe gebracht om binnen dat hoofdstuk niet nader onder te verdelen.

Op de interpretatie van de vrijheidsrechten en de beweerde grotere onbepaaldheid die de sociale grondrechten zouden meebrengen, komen wij nog terug in het verband van de kwestie of opnemings in één hoofdstuk van klassieke en sociale grondrechten zou leiden tot «besmetting» van de klassieke.

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties brengen de problematiek van de horizontale werking ter sprake in het verband van de sociale grondrechten. Ook de leden van de V.V.D.-fractie doen dat, verderop in het voorlopig verslag (onder het hoofd «Algemene opmerkingen, wetsontwerp 13873 rakende»). Wij brengen in herinnering dat de Staatscommissie-Cals/Donner de mogelijkheid van horizontale werking bij de sociale grondrechten erkent (Eindrapport, blz. 216). Wij kunnen wel bepalen inzake een sociaal grondrecht aanwijzen waarvan zeker horizontale werking zal uitgaan. Wij denken hierbij aan artikel 1.18, tweede lid, waarbij de opdracht die aan de wetgever gegeven wordt tot het stellen van regels omtrent de rechtspositie van hen die arbeid verrichten en de arbeidsbescherming, zodanig door de wetgever moet worden uitgewerkt dat er garanties voor wat de rechtspositie en de arbeidsbescherming betreft worden gegeven in verhoudingen tussen de burgers onderling.

Een uitputtende inventarisatie van alle gevallen en alle vormen waarin zich horizontale werking van de bepalingen inzake sociale grondrechten zou kunnen voordoen, kunnen wij niet geven; veel hangt immers af van de wijze waarop aan de in wetsontwerp 13873 vervatte opdrachten uitvoering wordt gegeven.

Wij gaan op de kwestie van de horizontale werking van grondrechten nader in in de speciaal daaraan gewijde paragraaf van deze memorie.

De formulering van de verschillende bepalingen van het nieuw tot stand te brengen hoofdstuk 1 van de Grondwet geeft duidelijk aan wat hun rechtswerking is. Wij begrijpen niet wat eerbiediging van de «waarde der menselijke persoonlijkheid» daaraan aan duidelijkheid zou toevoegen.

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties voeren tegen het plaatsen van de bepalingen inzake grondrechten in één hoofdstuk, zonder enige onderscheiding, aan dat het gevaar ontstaat, dat de beide groepen elkaar als het ware gaan «besmetten». De klassieke vrijheidsrechten zouden, aldus deze leden, hierdoor gedegradeerd kunnen worden. Dit brengt ons ook bij het betoog van de leden van de V.V.D.-fractie, die de vraag stellen of niet te vrezen is 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 de laatstgenoemde categorie ook slechts als «instructienormen» zullen worden beschouwd. Wij merken op dat uit de redacties van de voorgestelde bepalingen voor hoofdstuk 1 van de nieuwe Grondwet duidelijk blijkt, of het gaat om subjectieve rechten, om opdrachten aan de wetgever of om zorgverplichtingen voor de overheid. In een enkel geval treft men in één bepaling een mengvorm aan; artikel 1.1 bijvoorbeeld bevat naast een recht voor de burger ook een gebod aan de overheidsorganen om gelijke gevallen gelijk te behandelen en om niet te discrimineren.

De duidelijkheid van de redacties brengt mee, dat er geen vrees behoeft te worden gekoesterd voor «degradatie» of «denaturering» van de vrijheidsrechten.

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties achten het ook mogelijk dat aan de sociale grondrechten een grotere betekenis zal worden gehecht dan de bedoeling is. Ook daarvan zeggen wij, dat de bepalingen van het nieuwe hoofdstuk 1 qua rechtswerking duidelijk zijn. Vrees voor een «besmetting» van de sociale grondrechten in die geest behoeft dan ook niet te worden gekoesterd.

Wat de (in de Tweede Kamer verworpen) artikelen 1.22 en 1.23 betreft, zijn wij de opvatting toegedaan dat daarin elementen zowel van een vrijheidsrecht als van een sociaal grondrecht een rol spelen. In de oorspronkelijk voorgestelde opzet zouden deze bepalingen het hoofdstuk Grondrechten hebben afgesloten, terwijl bij niet-onderverdeling van het hoofdstuk Grondrechten het niet nodig was de onderwijsbepaling te splitsen in vrijheidsrechtelijke en sociaal-grondrechtelijke elementen. Wij wijzen er op, dat in de voorstellen van de staatscommissie van een zodanige splitsing wel sprake was (artikelen 7 en 83 van de staatscommissie). Wat hiervan zij, de Tweede

Kamer heeft de artikelen 1.22 en 1.23 verworpen, en voorshands zal de onderwijsmaterie geregeld blijven door artikel 208 van de huidige Grondwet. In de volgende fase van de herzieningsarbeid zal aan dat artikel opnieuw aandacht moeten worden besteed.

Vervolgens maken de leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties een opmerking over het telkens samenbrengen in één wetsontwerp van respectievelijk de klassieke en de sociale grondrechten. Wij merken op dat de nieuwe bepalingen over grondrechten oorspronkelijk over vier wetsontwerpen waren verdeeld, thans over drie. Eén van die ontwerpen is een ontwerp van Rijkswet, wat zijn eigen redenen heeft. De andere twee bevatten betrekkelijk afgeronde gehelen. Een verdere uitsplitsing was natuurlijk denkbaar geweest, maar had naar ons gevoelen geleid tot een weinig overzichtelijk geheel. Voorts zouden in dat geval de bij de vrijheidsrechten gehanteerde systematiek en de aan de sociale grondrechten ten grondslag liggende gedachten onzes inziens niet goed uit de verf zijn gekomen

Toetsing van de wet aan de Grondwet

De leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties wijden een betoog aan het belangrijke vraagstuk van de toetsing van de formele wet aan de Grondwet. Velen van deze leden achten de in de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer en bij de openbare behandeling in deze Kamer medegedeelde overwegingen met betrekking tot het op dit punt afwijzend standpunt van de regering weinig overtuigend. Zij merken hierbij op, dat de regering in de 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. Naar hun mening is er in de wetsontwerpen in het algemeen geen duidelijke en rechtlijnige opvatting te onderkennen met betrekking tot de scheiding van de staatsrechtelijke velden van competentie van de wetgevende macht enerzijds en de rechterlijke macht anderzijds. Zij zien ook meer reden tot invoering van het rechterlijk toetsingsrecht nu – volgens de voorstellen – de grondrechten méér gedetailleerd worden geformuleerd en de beperkingen méér gepreciseerd worden vermeld. Zij spreken ook twijfel uit omtrent het argument van de regering dat een belangrijk bezwaar tegen elke vorm van rechterlijk toetsingsrecht is het risico, dat de rechter in politieke strijdvragen gewikkeld raakt. Zij voegen daaraan nog toe dat er wel bijzonder zwaarwichtige redenen moeten zijn om de onafhankelijke rechter geen bevoegdheid te geven toetsing van de immers aan de Grondwet gebonden wet te verrichten als het de verhouding van de wet tot de grondrechten betreft. Zij erkennen dat de adviezen van de Raad van State aan de regering – die naar vanzelf spreekt nimmer lichtvaardig terzijde worden geschoven – een bepaalde waarborg voor de grondwettelijkheid van een wetsontwerp zullen hebben. Daarom zal de toetsing door de rechter naar hun mening geen schokkende effecten hebben, maar voor de wetgever wel preventief werken.

Ongetwijfeld is de Grondwet – behoudens de nog te bespreken positie van verdragen – de hoogste wet in het land. Daaraan zijn alle overheden gebonden, zowel de centrale overheid als de lagere overheden. In een democratische eenheidsstaat, ook als deze zoals bij ons, gedecentraliseerd is ingericht, past het dan, dat de regelingen van andere organen dan de centrale wetgever (parlement en regering) – dus zowel andere organen van de centrale overheid, die de produkten van voorschriftwetgeving gieten in de vorm van onder meer algemene maatregelen van bestuur en ministeriële verordeningen, als organen van lagere overheden, die verordeningen vaststellen – zich moete houden aan Grondwet en formele wet en dat de rechter die regelingen aan deze hogere wetgeving toetst. De Grondwet geldt niet minder voor de centrale wetgever dan voor de andere overheden. Daarvan moet deze wetgever zich ook ten volle bewust zijn wanneer hij tot de vaststelling van de formele wetten besluit. Daarin wordt hij geholpen door het feit, dat een op wetgevingsterrein zo ervaren college als de Raad van State vooraf de wets-

ontwerpen onderzoekt en daarbij zeker allereerst aandacht schenkt aan de vraag of zij in overeenstemming zijn met de Grondwet. Voorts is de openbaarheid van de behandeling van de wetsontwerpen, die gelegenheid geeft tot kritiek uit de samenleving, daarbij ook van betekenis. Die publiciteit zou door de aanvaarding van de Wet openbaarheid van bestuur die onder meer zal voorschrijven, dat de adviezen van de Raad van State over een wetsontwerp en de daarop betrekking hebbende nadere rapporten worden bekendgemaakt gelijktijdig met de inzending daarvan aan de Tweede Kamer, in de toekomst nog worden gesteund. Hechten wij met de leden hier aan het woord ook grote waarde aan de grondwettigheid van vast te stellen formele wetten, wij menen, dat juist bij de inrichting van onze democratische eenheidsstaat past, dat het eindoordeel daarin wordt uitgesproken door de formele wetgever zelf en niet door de weliswaar onafhankelijke, doch politiek niet verantwoordelijke rechter. Het betreft hier een keuze van het orgaan aan wie dit eindoordeel moet worden toevertrouwd: de centrale wetgever zelf met de waarborgen voor een juist oordeel die wij reeds noemden, of de rechter. Wij merken hierbij op, dat wij onze keuze de meest juiste achten voor onze Nederlandse verhoudingen. Wij kunnen ons zeer wel indenken dat die keuze in een ander land dat bijvoorbeeld geen eenheidsstaat maar een federatie is, anders uitvalt. Het feit dat de wet en zelfs de Grondwet opzij moeten gaan voor verdragen en dat wetten en Grondwet daaraan door de rechter kunnen worden getoetst, achten wij hiermede niet in strijd. Het betreft hier een hiërarchie van bepalingen in een ruimere dan de nationale gemeenschap, namelijk in internationale verhoudingen waarbij de Staat als geheel zich jegens andere staten heeft verbonden door middel van verdragen die hij uiteraard ten volle in acht heeft te nemen. Van belang achten wij hierbij ook dat internationale overeenkomsten gewoonlijk bestemd zijn om binnen verschillende zeer uiteenlopende rechtsstelsels te werken. De formuleringen zijn in verband daarmee meestal zeer ruim en kennen talrijke ruim geformuleerde uitzonderingen. Daardoor zal het weinig behoeven voor te komen, dat nationale wetten in strijd moeten worden geacht met de bepalingen van een internationale overeenkomst. De praktijk in Nederland wijst ook in die richting.

Ook het feit, dat een rechterlijk oordeel omtrent de grondwettigheid van een lagere regeling zijn invloed kan oefenen op de uitvoering of vaststelling van een wet, achten wij met het door de regering gekozen en tot dusver bij ons geldende stelsel allermint in strijd. Het rechterlijk oordeel is dan een van de factoren welke bij de vaststelling van formeel wettelijke regelingen in beschouwing worden genomen. Mocht de formele wetgever het standpunt van de rechter onjuist achten, dan kan hij door wijziging van de formele wet in dit opzicht een duidelijke beslissing nemen welke ook voor de rechter in den vervolge bindend zou zijn.

De aan het woord zijnde leden stelden tenslotte nog een vraag welke verband houdt met de wel toegestane toetsing van gedelegeerde wetgeving namelijk: 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?

Het is inderdaad mogelijk, dat de rechter bij zijn toetsing (onderzoek) van een algemene maatregel van bestuur aan de Grondwet zich tevens verdiept in het met de Grondwet in overeenstemming zijn van de wet waarop de algemene maatregel van bestuur berust. Dit mag de rechter evenwel niet leiden tot het uitspreken van het oordeel, dat de wet ongrondwettig is. De formele wet wordt immers daartegen beschermd door de grondwettelijke bepaling omtrent haar onschendbaarheid. Of de rechter in een dergelijk geval van de algemene maatregel van bestuur de ongrondwettigheid zou uitspreken, zal daarvan afhangen of hij haar al dan niet als een noodzakelijk sequeel ziet van de onschendbare formele wet. Zijn de als ongrondwettig te beschouwen bepalingen van de algemene maatregel van bestuur als het ware door de wet zo voorgeschreven, dat geen andere wel met de tekst van de Grondwet in overeenstemming zijnde formulering daaraan kon worden gegeven, dan zal de rechter die bepalingen als consequentie van de onschend-

bare formele wet als geldig moeten aanvaarden. Liet de wet ruimte voor een andere inhoud van de algemene maatregel van bestuur waarbij ongrondwettigheid niet zou behoeven te worden aangenomen, dan kan de rechter het oordeel van die ongrondwettigheid uitspreken zonder daardoor aan het gezag van de formele onschendbare wet, waarvan de algemene maatregel van bestuur een uitvloeisel is, te raken.

Bij het geheel van deze beschouwingen zal naar wij menen ook in aanmerking moeten worden genomen, dat niet spoedig verondersteld zal worden, dat een wet in strijd is met de Grondwet. Bij de uitlegging over en weer, zowel van de wet zelf als van de desbetreffende grondwetsbepalingen zal men geneigd zijn aan te nemen, dat zij zich met elkaar verdragen.

Vrijwel aan het slot van het betoog van de in deze aangelegenheid aan het woord zijnde leden hebben zij aan ons de vraag gesteld welk standpunt wij zouden 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. Het zal deze leden na kennisneming van ons antwoord op hun betoog niet verbazen, dat wij de indiening van zulk een motie zeker zouden betreuren en haar aanneming sterk zouden ontraden.

De horizontale werking van grondrechten

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties en de leden van de fractie van de V.V.D. hebben vragen gesteld over de horizontale werking van grondrechten. Deze vragen beantwoorden wij hieronder zo veel mogelijk te zamen.

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties menen, dat het vraagstuk van de horizontale werking van grondrechten door de regering nogal vaag is benaderd. De regering heeft te kennen gegeven, 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 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 te buiten zou gaan. Verder heeft de regering, zo stellen de genoemde leden, de vaagheid voortgezet, als zij zegt dat zij een grote terughoudendheid betracht ten aanzien van de vraag waar precies horizontale werking moet worden aangenomen en waar niet.

Vragen van de leden van de fracties van de V.V.D. sluiten hierbij aan. Deze leden vragen ons aan te geven welke van de voorgestelde klassieke en sociale grondrechten vallen onder de rubrieken: – zich richten tot de rechter; – zelfstandig een rechtsbelang uitdrukken; – uitdrukking zijn van een rechtsbeginsel waarvan de rechter slechts op zwaarwegende gronden mag afwijken; zich dwingend aan de rechter opleggen. Zij vragen eveneens gedetailleerd artikelsgewijs op te geven welke grondrechten derdenwerking hebben.

De hoofdlijnen van deze betogen lijkt te zijn, dat de Regering ten aanzien van de werking van grondrechten in horizontale verhoudingen een geheel nieuwe ontwikkeling in gang wenst te zetten, zonder dat zij daarbij voldoende duidelijke aanwijzingen geeft omtrent de wijze waarop in concreto aan haar gedachten uitwerking zou moeten worden gegeven. Wij menen dat deze zienswijze aan onze uiteenzettingen over de horizontale werking van grondrechten een veel grotere draagwijdte toekent dan deze in werkelijkheid hebben. Wetgever, bestuur en rechter hebben op het terrein van de horizontale werking van grondrechten reeds de nodige stappen gezet. Onze uiteenzetting over de werking van grondrechten in het verkeer tussen burgers kan daarom niet gelden als de aanzet voor een geheel nieuwe ontwikkeling.

Zij houdt in hoofdzaak een beknopte samenvatting in van de ontwikkelingen op het terrein van de horizontale werking van grondrechten. Daarbij hebben wij wel van een positieve instelling jegens deze ontwikkeling blijk gegeven. Een voortzetting daarvan moet naar onze mening niet worden afgesneden. Grondrechten kunnen ook in de verhoudingen tussen burgers en ter bescherming van burgers in hun verhouding tot allerlei maatschappelijke instellingen een belangrijke functie vervullen.

Wij wijzen er hierbij op, dat het onderscheid tussen de verschillende opvattingen over horizontale werking van grondrechten voor een belangrijk deel te herleiden is tot een onderscheid van terminologische aard. Men kan de vraag naar de betekenis van grondrechten voor de verhoudingen tussen burgers primair vanuit de privaatrechtelijke hoek benaderen, zich richten op de interpretatie van privaatrechtelijke begrippen. Wij hebben het vraagstuk van de doorwerking vooral vanuit de grondrechten geschetst. Daarbij hebben wij elke vorm, waarin een grondrecht rechtens betekenis heeft voor de verhouding tussen burgers als een vorm van «werking» van het grondrecht opgevat. Ook in het geval, waarin een grondrecht bijvoorbeeld als richtsnoer dient voor de interpretatie van een privaatrechtelijk begrip «werkt» dat grondrecht door in de rechtsbeslissing; is het dus rechtens relevant.

Dit verschil in benaderingswijze kan er echter toe leiden, dat waar anderen slechts privaatrechtelijke rechtsvinding onderkennen in een bepaalde oplossing, waarin grondrechten in de beslissing zijn betrokken, wij wél een vorm van horizontale doorwerking van grondrechten daarin zien. Hiervan uitgaande menen wij te kunnen constateren, dat onder meer uit de jurisprudentie valt af te leiden, dat de doorwerking van grondrechten in de rechtsverhoudingen tussen burgers wordt erkend.¹ Daarbij is de concrete vorm, waarin een grondrecht doorwerkt, wisselend. Dit wisselende karakter van de doorwerking van grondrechten is ook begrijpelijk. Doorwerking van grondrechten hangt niet alleen af van het grondrecht, dat in een bepaald geval in het geding is. Ook de feitelijke omstandigheden van het concrete geval en de aan de orde zijnde rechtsregels kunnen mede van belang zijn voor de bepaling van het gewicht, dat een grondrecht in de uiteindelijke afweging moet hebben. De verschillende vormen van doorwerking van grondrechten in de verhoudingen tussen burgers, die wij in de geciteerde passage in de memorie van toelichting hebben genoemd zijn dan ook niet zo zeer vaste definitieve kwalificaties voor de doorwerking van grondrechten, maar zijn vooral bedoeld om een aantal gradaties aan te geven, waarmee in de concrete rechtsbeslissingen aan grondrechten betekenis voor horizontale verhoudingen kan worden toegekend.

Naast de rechter heeft de wetgever een niet minder belangrijk aandeel gehad in het vorm geven aan de werking van grondrechten tussen burgers onderling. Voorbeelden van wettelijke regelen, waarin gestalte is gegeven aan deze wijze van werking van grondrechten liggen op het terrein van de wetgeving, die bepaalde vormen van discriminatie onder meer verbiedt in het verkeer tussen burgers (artikelen 137c-137e, 429ter en 429quater Wetboek van Strafrecht; Wet Economische Mededinging artikel 9a; Wet op de Collectieve arbeidsovereenkomst artikel 1). Andere voorbeelden zijn de wettelijke bescherming van het huisrecht tegen inbreuken daarop door andere burgers; de regelingen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer tegen bepaalde vormen van af luisteren of bespieden. Verder noemen wij nog de voorstellen omtrent de uitoefening van het passief kiesrecht door een werknemer.² Ook hierboven in de paragraaf «Het karakter van de grondrechten; de gekozen systematiek» hebben wij een voorbeeld genoemd. Naast wetgever en rechter wordt ook het bestuur nogal eens gesteld voor vragen omtrent de horizontale werking van grondrechten. Wij volstaan met te wijzen op vragen vanuit de kamers, waarin een oordeel wordt gevraagd omtrent de betekenis van een grondrecht in een verhouding tussen burgers.³

Het vraagstuk van de horizontale werking van grondrechten is overigens niet beperkt tot ons nationale recht. Ook bij de interpretatie van internationale regelingen omtrent grondrechten zijn soortgelijke vragen gerezen. Zo

¹ Hof Arnhem 25-10-1948, N.J. 49.331 (ge-
loofs-gewetensvrijheid);

H.R. 8-12-1961, N.J. 62.56 (vrijheid onderwijs
te geven);

Ktr. Haarlem 20-7-1962, N.J. 63.101 (vrijheid
onderwijs te geven);

H.R. 24-9-1964, N.J. 65.359 (niemand kan te-
gen zijn wil worden afgetrokken van de rech-
ten, die de wet hem toekent);

Pres.Rb. Breda 1-6-1965, N.J. 65.337 (bescher-
ming van woning en huisvrede);

H.R. 25-6-1965, N.J. 66.115 (vrijheid van me-
ningsuiting; gelijkheidsbeginsel);

H.R. 27-10-1967, N.J. 68.3 (niemand mag te-
gen zijn wil worden afgetrokken van de rechten
die de wet hem toekent);

H.R. 31-10-1969, N.J. 70.57 (vrijheid onderwijs
te geven);

H.R. 16-1-1970, N.J. 70.156 (vrijheid van ver-
eniging);

Pres.Rb. 's-Gravenhage 22-10-1969, N.J. 71-51
(vrijheid van meningsuiting);

H.R. 18-6-1971, N.J. 71.407 (vrijheid onderwijs
te geven);

Rb. Maastricht 14-12-1972, N.J. 73.145 (proce-
deren binnen een redelijke termijn);

Hof 's-Gravenhage 25-5-1973, N.J. A.B. 74.90
(recht op een leefbaar milieu);

² Ontwerp van Wet Verlof zonder behoud van
loon van werknemers in verband met het lid-
maatschap van sommige vertegenwoordigen-
de organen (13 966, zitting 1975-1976).

³ Zitting 1972-1973, aanhangsel Hand. II, 868,
vrijheid van meningsuiting;

Zitting 1972-1973, aanhangsel Hand. II, 1563,
vrijheid van meningsuiting;

Zitting 1973-1974, aanhangsel Hand. II, 350,
vrijheid van meningsuiting;

Zitting 1973-1974, aanhangsel Hand. II, 1130,
en zitting 1975-1976, 13 767, vrijheid van me-
ningsuiting;

Zitting 1973-1974, aanhangsel Hand. II, 1239,
vrijheid van godsdienst;

Zitting 1974-1975, aanhangsel Hand. II, 1309,
vrijheid van meningsuiting.

heeft een comité van deskundigen van de Raad van Europa in een rapport ter vergelijking van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en van de fundamentele vrijheden met de Internationale verdragen over de mensenrechten geconcludeerd dat een algehele afwijzing van horizontale werking van de verdragsbepalingen niet verdedigbaar is.¹ De regering heeft zich in de toelichting op het ontwerp van wet tot goedkeuring van de beide internationale verdragen op het standpunt gesteld, dat het antwoord op de vraag van de derdenwerking niet voor alle bepalingen van het verdrag hetzelfde behoeft te zijn. Sommige artikelen van het verdrag lenen zich niet voor toepassing tussen burgers onderling; bij andere artikelen lijkt deze mogelijkheid wel aanwezig. Voor elk artikel, zo nodig voor elk artikelonderdeel, zal, aldus wordt vervolgd, naar de mening van de ondergetekenden, afzonderlijk en met gebruikmaking van de normale interpretatiemethoden moeten worden uitgemaakt, of al dan niet derdenwerking moet worden aangenomen.²

Uit het voorgaande moge blijken dat onze opmerkingen over de horizontale werking van grondrechten niet tot doel hebben nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten. Onze uiteenzettingen bevatten vooral een samenvatting van bestaande tendenzen t.a.v. de rechtsvorming op het terrein van de doorwerking van grondrechten in de verhoudingen tussen burgers. Zij beogen daarbij zo goed mogelijk aan te sluiten.

Wij beklemtonen hierbij dat evenals de rechtsvorming t.a.v. de horizontale werking in het verleden een zaak is geweest van wetgever, bestuur en rechter, deze rechtsvorming ook in de toekomst tot de taak van deze verschillende instellingen zal behoren. Elk van deze instellingen zal vanuit zijn eigen staatsrechtelijke positie, bevoegdheden en mogelijkheden waar nodig kunnen bijdragen aan de verdere uitwerking van de betekenis van de grondrechten voor de horizontale verhoudingen.

De omstandigheid dat onze beschouwingen over de horizontale werking van grondrechten eerder als een momentopname van een bestaand proces dan als het vertrekpunt van een nieuw proces zijn aan te merken vormt ook de rechtvaardiging voor de door ons betoonde terughoudendheid en voorzichtigheid in het geven van een zo precies en concreet mogelijk overzicht van de wijzen waarop grondrechten betekenis zouden kunnen hebben voor de verhoudingen tussen burgers. Wij hebben hierboven reeds een aantal bestaande voorbeelden van horizontale werking van grondrechten genoemd. De rechtsvormende instellingen gaan hierbij behoedzaam te werk. Vaak wordt per geval naar een goede oplossing gezocht, die recht doet aan specifieke omstandigheden van het geval, waaronder de in het betrokken grondrecht belichaamde belangen. Wetgever, bestuur en rechter kunnen verder vanuit hun eigen rechtsvormende functie in het totale rechtsbestel op verschillende wijzen naar oplossingen zoeken. De wetgever zal er bijvoorbeeld naar streven over een bepaald vraagstuk een afgeronde beslissing te geven. Rechter en bestuur zullen daarentegen – soms zijdelings – stuiten op een toevallig aan hen voorgelegd bijzonder aspect van een grondrecht.

Een poging alle denkbare vormen van doorwerking van grondrechten in de verhoudingen tussen burgers precies in kaart te brengen past niet bij een dergelijke evoluerend proces. Op een aantal punten moge een redelijke mate van duidelijkheid zijn te geven over de betekenis van grondrechten voor horizontale verhoudingen. Het totale terrein is te breed, te gevarieerd en te zeer in ontwikkeling om thans reeds voor alle denkbare gevallen de juiste oplossing te geven. Wij menen ook, dat een poging daartoe niet verstandig zou zijn. Naar onze mening mag thans worden volstaan met de waarneming, bespreking en waardering van de geschetste ontwikkelingen op het terrein van de werking van grondrechten in het verkeer tussen burgers. Het zou onjuist zijn thans reeds te trachten oplossingen te bedenken voor alle casusposities. Men zou daarmee immers de ontwikkeling van wetgeving, bestuur en rechtspraak, die wij ten aanzien van de horizontale werking van grondrechten open willen houden, te zeer aan banden leggen, door daaraan hetzij bepaalde oplossingen te gebiedten, hetzij bepaalde oplossingen te ontzeggen.

¹ Document van de Raad van Europa H(70)7, blz. 15.

² 13 932 (R 1037), nr. 3, blz. 13–15.

De leden van de in de C.D.A.-verband samenwerkende fracties hebben erop gewezen, dat de regering wel de «algemene beperkingen» van grondrechten heeft afgewezen, maar het vraagstuk van de horizontale werking van de grondrechten heeft doorgeschoven naar de praktijk van de toepassing van het burgerlijk recht door de rechter. Wij hebben hierboven reeds benadrukt, dat bepaald niet alleen de rechter zich heeft beziggehouden met de horizontale werking. Evenmin valt voor de toekomst aan te nemen, dat uitsluitend de rechter nader vorm zal geven aan de horizontale werking.

Afgezien daarvan is het juist, dat de duidelijkheid, die onze voorstellen geven ten aanzien van rechtswerking van de grondrechten in verticale verhoudingen, in de horizontale verhoudingen niet in die mate aanwezig kan zijn. Het zou overigens onjuist zijn de werking van grondrechten in de verhouding overheid-burger en in de verhouding burger-burger op een lijn te stellen. In verticale verhoudingen gelden grondrechten onverkort. Zij kunnen uitsluitend krachtens de grondwettelijke beperkingsbevoegdheden aan beperkingen worden onderworpen. In horizontale verhoudingen is het daarentegen veeleer zo, dat onderzocht moet worden of en zo ja in hoeverre aan een grondrecht een bepaalde mate van rechtswerking moet worden toegekend.

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties vragen zich verder af hoe de regering verklaart, 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 de rechter wordt toegedacht in het kader van de horizontale werking van grondrechten. Ook bij de beantwoording van deze vraag stellen wij voorop, dat ook wetgever en bestuur zich met vragen omtrent horizontale werking van grondrechten bezighouden. Ons thans beperkende tot de rechterlijke taak ten aanzien van de horizontale werking erkennen wij, dat rechterlijke beslissingen over horizontale werking van grondrechten, evenals andere aan de rechter voorgelegde kwesties, wel eens onderwerpen kunnen betreffen, die politiek of maatschappelijk in de belangstelling staan of zelfs politiek of maatschappelijk gevoelig liggen. Wij kunnen echter niet inzien, dat vragen over horizontale werking in dit opzicht wezenlijk verschillen van andere rechtsvragen. Onze zienswijze over de horizontale werking houdt verder in, dat de rechter zich, indien nodig, terughoudend kan opstellen. Bij toekenning van de bevoegdheid aan de rechter wetten in formele zin aan de Grondwet te toetsen kan hij er echter niet omheen positie te kiezen voor en tegen de grondwetsinterpretatie van de wetgever in formele zin.

Het vinden van oplossingen in vraagstukken van horizontale werking vertoont, zoals gezegd, naar onze mening grote verwantschap met de normale rechterlijke activiteit van rechtsvinding en rechtsvorming. Evenals zich in het algemeen een zekere verandering en ontwikkeling m.b.t. de rechterlijke oordeelsvorming kan voordoen, is daarom ook een zekere aanpassing van eenmaal gegeven rechterlijke beslissingen over horizontale werking niet uitgesloten. Wij kunnen echter niet inzien, waarom, zoals de leden van in C.D.A.-verband samenwerkende fracties stellen, de gelijke rechtstoepassing in de knel zal raken bij rechterlijke beslissingen over horizontale werking van grondrechten. Voor een gelijke rechtstoepassing zijn waarborgen in ons stelsel van rechtspleging ingebouwd. De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties lijken verder te vrezen, dat onvoldoende duidelijk is welke criteria moeten worden aangelegd bij de beantwoording van de vraag of en zo ja in hoeverre aan grondrechten horizontale werking wordt toegekend. Bij de rechter moeten, zonder dat hij een richtsnoer heeft, zo merken deze leden elders in het verslag op, lastige kwesties ter beslissing komen.

Wij hebben er reeds op gewezen, dat de rechter de nodige vrijheid heeft in het toekennen van doorwerking aan een grondrecht in horizontale verhoudingen. Verder hebben wij er ook reeds herhaaldelijk op gewezen dat de rechter niet alleen staat in zijn rechtsvormende taak op het terrein van de horizontale werking van grondrechten.

De thans bekende jurisprudentie lijkt ook geen reden te geven voor de uitgesproken vrees. Rechtsvinding en rechtvorming m.b.t. vragen van horizontale werking zijn niet wezenlijk anders dan rechterlijke oordeelsvorming in het algemeen.

Met het voorgaande is naar onze mening in feite reeds een antwoord gegeven op de opmerkingen die mr. A.M. Donner in een artikel in Rechtsgeleerd Magazijn Themis (jaargang 1976, nr.5) over onze uiteenzettingen over de horizontale werking van grondrechten maakt. Onze uiteenzettingen leiden niet tot een terugtred van de grondwetgever. Zij vormen veeleer een weergave van de verschillende stappen, die wetgever, bestuur en rechter hebben gezet op het terrein van de horizontale werking van grondrechten. Een ontwikkelingsproces, dat bij een algemene grondwetsherziening niet onbesproken mag blijven. In dat geval zou naar onze mening veeleer sprake zijn van een terugtred van de grondwetgever.

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties hebben verder enkele vragen gesteld over de betekenis van het discriminatieverbod in verhoudingen tussen burgers. Deze betreffen de toelating van aspirant-leden tot verenigingen en de keuze van personen, die men thuis wenst te ontvangen. Allereerst wijzen wij erop dat niet elk onderscheid als discriminatie behoeft te worden aangemerkt. Voor het maken van een bepaald onderscheid kunnen immers goede en deugdelijke rechtvaardigingsgronden bestaan. Bij de toelating van aspirant-leden tot verenigingen zal verder het verbod van discriminatie in het algemeen een andere betekenis hebben dan bij de toetsing van overheidsbeslissingen aan het verbod van discriminatie. In onze samenleving is immers volledig aanvaard, dat groepen van personen met een gemeenschappelijk doel zich in een bepaald verband organiseren en personen, die dit doel niet zijn toegedaan, uit dergelijke organisaties weren. Deze personen hebben immers evenzeer de mogelijkheid eigen organisaties op te richten. De oprichting van dergelijke verenigingen en een toelatingsbeleid voor toetreding tot die verenigingen, dat is afgestemd op de verwezenlijking van dergelijke doeleinden, houdt in geen enkel opzicht discriminatie in. Wel is het denkbaar, dat bepaalde verenigingsdoeleinden – bijvoorbeeld van een vereniging die krenking van een bepaald ras nastreeft – in strijd met het verbod van discriminatie en daardoor strijdig met de openbare orde worden geoordeeld. Ook zou het geval zich kunnen voordoen, dat iemand uitsluitend wegens een bepaald persoonlijk kenmerk (ras), dat irrelevant is voor de uitoefening van het lidmaatschap overeenkomstig de doeleinden van een vereniging, als lid van die vereniging wordt geweigerd. Een dergelijke beslissing zou naar ons oordeel in strijd kunnen worden geacht met het verbod van discriminatie (vgl. in dit verband ook art. 429ter W.v.Sr). Ook zonder een bepaling als artikel 17 Europees Verdrag zal naar ons oordeel de rechter in dergelijke gevallen tot een goede oplossing komen.

In de privé-sfeer is iedereen vrij te bepalen wie hij wenst te ontvangen. Iemand die meent, dat hij uitgesloten wordt van een verjaarspartij van zijn buurman, zal daarom naar ons oordeel zich niet op artikel 1.1 kunnen beroepen.

Over de horizontale werking heeft de Regeringscommissaris in de Tweede Kamer onder meer het volgende opgemerkt:

«De horizontale werking moet van geval tot geval en reeks van gevallen tot reeks van gevallen worden beoordeeld. Er is ook sprake van een zekere rechtsontwikkeling. De rechter vindt een duidelijk richtsnoer in de memorie van toelichting, waarin wordt gezegd, dat met deze grondwetsherziening wordt beoogd een aantal bepalingen vast te stellen en waarbij wordt erkend dat zij in beginsel horizontale werking kunnen hebben. Geen rechter zal in de toekomst, wanneer het zo wordt aanvaard en het Parlement zich er in twee lezingen mee heeft verenigd, kunnen zeggen dat horizontale werking uitgesloten is, en dat hij zich houdt aan het stelsel van de staatscommissie Cals-/Donner. Een redelijke uitleg zal tot de conclusie moeten leiden dat horizontale werking wel is toegestaan. Daarna zal van geval tot geval en van groep van gevallen tot groep van gevallen moeten worden nagegaan in hoeverre

Naar onze mening spreekt uit deze opmerkingen en uit de daaropvolgende dezelfde voorzichtigheid en genuanceerdheid, die wij hierboven in ons betoog hebben trachten neer te leggen. Reden voor bezorgdheid is er daarom naar onze mening niet. De leden van de fractie van de V.V.D. vragen, of in de conceptie van de regering het karakter van de klassieke grondrechten nog steeds is bescherming van de burgers tegenover de overheid. Ons antwoord is, dat inderdaad deze betekenis voorop staat. Wij sluiten echter niet uit, dat de klassieke grondrechten ook in horizontale verhoudingen betekenis kunnen hebben.

De hier aan het woord zijnde leden hebben ook nog enkele vragen gesteld over de betekenis van onze beschouwingen over de horizontale werking van grondrechten voor de toetsingsbevoegdheid van rechterlijke organen en voor het algemene grondwettelijke overgangsrecht.

Deze leden menen, dat de rechter, die enerzijds de wetten moet toepassen en interpreteren en die volgens ons voorstel daarnaast de grondwetsartikelen met derdenwerking moet toepassen en interpreteren, op deze wijze toch – langs een omweg – een toetsingsrecht van de wet aan de Grondwet krijgt. Wij menen, dat deze conclusie niet juist is. Ook bij toepassing van grondrechten in verhoudingen tussen burgers is de rechter gebonden aan het voorschrift van de Grondwet dat de wetten onschendbaar zijn (art. 131, tweede lid, grondwet). Het standpunt van de regering, dat hierin geen verandering dient te komen is bekend. De rechter mag derhalve ook volgens onze voorstellen niet treden in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten. De Raad van State heeft, bijvoorbeeld bij toepassing van de Wet AROB, aldus zij op een desbetreffende vraag van de genoemde leden geantwoord, de bevoegdheid beschikkingen of regelingen waarover hij moet oordelen te toetsen aan de Grondwet. Hij zal echter niet mogen treden in de beoordeling van de grondwettigheid van wetten. Dit wordt hem verboden door de grondwetsbepaling, dat de wetten onschendbaar zijn.

Over de vraag van deze leden over de gelding van artikel 215 Grondwet merken wij het volgende op. In de memorie van toelichting op wetsontwerp 13 872¹ hebben wij uiteengezet, dat op verschillende terreinen van wetgeving en bestuur gevallen voorkomen, waarin met de nieuwe grondrechten nog geen rekening kon worden gehouden en waarin beperkingen van deze grondrechten bestaan zonder dat aan de betreffende beperkingsclausule is voldaan. Het bestaande artikel 215², zo hebben wij toen betoogd, is niet van toepassing op die bepalingen van hoofdstuk 1, welke voor de burger rechtstreeks werkende rechten bevatten. Dat betekent, zo hebben wij toen uiteengezet, dat – afgezien van de onschendbaarheid van de formele wet – artikel 215 op geen van de voorgestelde bepalingen van wetsontwerp 13 872 van toepassing is, met uitzondering van de artikelen 1.7, tweede lid, eerste volzin, en 1.10, tweede en derde lid. De voorgestelde additionele artikelen zijn hierop afgestemd. Met dit standpunt, dat een grondwetswijziging ook zelfwerkende bepalingen kan bevatten, die zonder nadere uitwerking direct gelden, sluiten wij ons met de Staatscommissie Cals/Donner³ aan bij de heersende leer.

Uit het voorgaande moge blijken, dat de opmerking van de leden van de fractie van de V.V.D., dat wij artikel 215 Grondwet willen handhaven, hetgeen, aldus stellen deze leden, wil zeggen, dat alle wetten, reglementen en besluiten die in strijd zijn met de nieuwe grondrechten gehandhaafd blijven totdat zij vervangen worden in het algemeen niet juist is.

Een beroep van een burger op een nieuwe bepaling over grondrechten ook in een horizontale verhouding kan eerst slagen, indien die nieuwe bepaling in werking is getreden. Van een aantal nieuwe bepalingen wordt de inwerkingtreding uitgesteld door additionele artikelen. Voor de gevallen, waarin de burger zich wel rechtstreeks op de nieuwe grondrechten kan beroepen, zien wij geen onoplosbare conflictsituaties.

¹ nr. 3, blz.52

² Wetsontwerp 14 213 bevat een voorstel tot verandering van dit artikel waarin overigens de essentie van artikel 215 Grondwet behouden blijft.

³ Eindrapport blz. 339

Formele wetten blijven van kracht. Lagere regelingen kan de rechter toetsen aan grondwetsbepalingen, welke voor de burger rechtstreeks werkende rechten bevatten. Dit is echter een ook onder de huidige Grondwet bekende situatie.

Het beperken van grondrechten

Het verheugt ons dat de leden van de fractie van de P.v.d.A. ons standpunt ten aanzien van de leer van de algemene beperkingen juist achten.

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties hebben ons gevraagd uiteen te zetten op welke wijze een wet geredigeerd zou moeten worden, die specifieke bepalingen bevat op grond waarvan de vrijheid van ambtenaren op het stuk van de meningsuiting of van betoging op grond van het dienstbelang zou moeten worden beperkt en wel zodanig, dat dit geen blanco formule is.

Bij het geven van gedragsregels voor de uitoefening van grondrechten door ambtenaren dient men een bevredigend evenwicht te vinden tussen twee soms divergerende belangen. Het belang van de ambtenaar bij de uitoefening van zijn grondrechten en het belang dat de overheid soms heeft bij een zekere terughoudendheid van de ambtenaar bij die uitoefening. Verder speelt hierbij een rol, dat een conflict tussen deze twee belangen zich in talloze, soms sterk van elkaar verschillende gestalten kan voordoen. Vrijwel ieder geval wordt gekenmerkt door eigen specifieke vragen en problemen.

Het geven van een algemene norm, die wel een duidelijk richtsnoer geeft voor de beoordeling van zich voordoende gevallen, maar tevens de nodige flexibiliteit bezit om op de verschillende gevallen te kunnen worden toegepast, lijkt daarom de meest juiste oplossing.

In verband met de wetgeving over de uitoefening van grondrechten door ambtenaren wordt thans onder meer gedacht aan vastlegging van een norm in de geest dat de ambtenaar zich dient te onthouden van het doen van uitingen en dergelijke, indien en voor zover daardoor de goede functionering van de openbare dienst of de goede vervulling van zijn functie zou worden verstoord.

Het belang van een dergelijke norm is, dat deze een zakelijke toetsing eist van meningsuitingen en dergelijke op hun effect op het functioneren van de openbare dienst. De beantwoording van de vraag, welke uitingen wel en welke uitingen niet geoorloofd zijn, wordt hierbij primair bij de ambtenaar gelegd. Deze dient uit te maken wat hij kan zeggen of schrijven. Dit betekent ook, dat hij zelf verantwoordelijk is voor zijn beslissing om iets te zeggen of te schrijven.

Het belang van wetgeving omtrent de uitoefening van grondrechten schuilt echter niet alleen in de aard van de te bepalen norm. De procedures en de rechtsmiddelen die de wet voorschrijft ingeval tussen een ambtenaar en het bevoegd gezag conflicten ontstaan over bepaalde uitingen, zijn evenzeer van belang. Het eindoordeel in dergelijke conflicten dient te worden gegeven door de onafhankelijke rechter. Hierdoor wordt een zorgvuldige beslissing gewaarborgd.

Problemen rakende de gekozen terminologie

De leden behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties menen dat nadrukkelijk verschil moet worden gemaakt tussen delegatie binnen een en dezelfde bestuurslaag en overdracht aan lagere organen, zulks terwijl de Regering in het algemeen van delegatie spreekt. Zij menen, dat de staatscommissie deze kwestie onbeslist liet. Daartoe beroepen zij zich op een noot op blz. 79 van het Tweede Rapport van die commissie. Wat de staatscommissie in de noot op bedoelde blz. 79 in het midden liet, is, of de door haar op die bladzijde van haar Tweede Rapport besproken en met «delegatie» aangeduide rechtsfiguur in alle gevallen terecht de benaming delegatie verdient. Zij houdt rekening met de mogelijkheid, dat sommigen in bepaalde

gevallen aan een andere benaming de voorkeur zouden geven, zoals het geval blijkt te zijn bij de hier aan het woord zijnde leden. De staatscommissie bezigt niettemin de benaming delegatie ook hier. Niet echter wordt door de staatscommissie op die bladzijde in het midden gelaten de vraag of, wanneer de staatscommissie spreekt van delegatie, daaronder tevens is begrepen de overdracht aan lagere publiekrechtelijke lichamen. Dit blijkt overduidelijk uit het volgende betoog van de staatscommissie op die bladzijde: «De staatscommissie is echter van oordeel, dat in het onderhavige geval delegatie behoort te zijn toegelaten; zo zou aanleiding kunnen bestaan de nadere regeling van het betogingsrecht toe te vertrouwen aan lokale organen». Hiernaast wijzen wij op bladzijde 28 van het Eindrapport der staatscommissie waaruit blijkt dat zij in de door haar voorgestelde terminologie, welke wij in onze ontwerpen hebben gevolgd, geen onderscheid maakt tussen het opdragen of overlaten van het stellen van nadere regels aan algemene maatregelen van bestuur, ministeriële verordeningen of verordeningen van lagere besturen.

Wij wijzen er hierbij op, dat het niet belangrijk is of hier de term «delegatie» al dan niet wordt gebruikt. Dit is geen grondwettelijke of wettelijke term, maar een term uit de staatsrechtelijke literatuur evenals de termen attributie en medebewind. Het is aan de wetgever hoever hij met het opdragen of overdragen van regelgevende bevoegdheid wil gaan en of hij daartoe zich wil beperken tot het opdragen of overlaten aan algemene maatregelen van bestuur of ministeriële verordeningen dan wel dat hij juist een opdracht of een vrijheid terzake wil formuleren voor organen van lagere overheden. Wij achten het met de staatscommissie verantwoord zodanige opdracht of overdracht van de zijde van de centrale wetgever uit gezien te bestempelen als delegatie. Betreft zij opdracht of overdracht aan lagere overheden, dan is zij in het algemeen van de zijde van die lagere overheden te beschouwen als zelfbestuur, zoals vroeger meestal werd gezegd, of medebewind naar de meer moderne term. Die term dient dan slechts om een ander aspect van het verschijnsel te belichten.

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. Zij vrezen dat daardoor de opdracht aan de formele wetgever geen waarborg meer inhoudt voor een verbod van «delegatie». Delegatie wordt dan namelijk gewoonweg als uitvoering gekwalificeerd.

Het in de memorie van toelichting gegeven betoog heeft juist de strekking tegen te gaan, dat als uitvoering wordt gekwalificeerd hetgeen in wezen delegatie zou zijn. De wetgever zal volgens ons betoog indien delegatie door de wet niet is toegestaan tevens moeten vermijden dat hij door het gebruik van vage formuleringen ten aanzien van het betreffende onderwerp de hem opgedragen taak in feite aan een lager orgaan overlaat. Indien een grondwetsbepaling geen delegatie toestaat, verbiedt hij vanzelfsprekend evenzeer subdelegatie. Subdelegatie is immers alleen mogelijk in het kader van delegatie.

Voorts wordt de vraag gesteld in hoeverre de thans bestaande autonome bevoegdheden van gemeentebesturen al dan niet worden uitgesloten door de artikelen, waarin delegatie-mogelijkheden worden geopend. Het antwoord op die vraag leek in het bijzonder van belang gedurende de periode, waarin uitvoeringswetten nog niet tot stand zijn gekomen.

Wij verwijzen hierbij naar hetgeen wij schreven in de laatste volle alinea van bladzijde 23 en het slotgedeelte van de paragraaf Terminologie op bladzijde 24 van de memorie van toelichting op ontwerp 13872. Een algemeen antwoord is blijkens onze toelichting op de vraag niet te geven, maar naar wij menen kan de interpretatie van de betreffende bepalingen hier voldoende steun vinden in hetgeen wij terzake in de memorie van toelichting hebben opgemerkt. Het is duidelijk, dat de additionele bepalingen welke bij verschillende grondwetsartikelen nog een termijn van maximaal vijf jaren toelaten voor het vaststellen van een vereiste wettelijke regeling veel moeilijk

heden zullen kunnen voorkomen. Gedurende die periode zullen immers de desbetreffende nieuwe grondwetsbepalingen nog niet in werking treden.

Dit geldt ook voor het grondwettelijk erkennen van het recht op betoging en de terzake van dat recht voorgestelde regeling van de beperkingsbevoegdheid (artikel 1.9 van het ontwerp). De voorgestelde grondwetsbepalingen over het recht tot betoging noodzaken tot wetgeving. Het tweede lid van artikel 1.9 biedt echter alle ruimte voor de wetgever aan lagere overheden de bevoegdheid te geven voorschriften te stellen omtrent betogingen. Deze bevoegdheidsverlening zal wel beperkt moeten blijven tot de in het tweede lid genoemde beperkingsgronden (ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden). Voor de vaststelling van zulk een wet biedt het additionele artikel A 1.9 een termijn van maximaal vijf jaren. Wij menen dat die termijn voldoende is om zulk een wet tot stand te brengen. Juist de mogelijkheid van delegatie zal toelaten om de regeling van betogingen met inachtneming van plaatselijke omstandigheden te doen geschieden.

De leden der C.D.A.-fracties stelden nog een vraag omtrent het herhaaldelijk gebezigde woord «overheid». Zoals wij op bladzijde 7 van de memorie van toelichting van het ontwerp inzake sociale grondrechten (13873) hebben opgemerkt omvat weliswaar het begrip «overheid» op zichzelf gezien mede de rechterlijke macht, maar richten de onderhavige bepalingen zich tot de regelgevende of besturende organen van de overheid en niet tot de rechterlijke macht. Onder deze overheid zijn zowel de centrale overheid als de lagere overheden begrepen, en wel de regelgevende en de besturende overheden.

De fractie van de V.V.D. heeft de vraag gesteld of de Regering niet van oordeel is dat de gekozen terminologie tot de grootste verwarring aanleiding moet geven gezien de vele terminologische verschillen reeds in de eerste 19 artikelen van de ontwerpen. Het spreekt wel vanzelf, dat wij deze vraag ontkenkend beantwoorden. Wij menen, dat de tekst van de bepalingen voldoende duidelijk is, indien daarbij de desbetreffende uiteenzetting op blz. 22 van de memorie van toelichting in beschouwing wordt genomen. Soms hebben de door de vragenstellers gesignaleerde terminologische verschillen geen juridische betekenis en beogen zij slechts de teksten, ook door afwisselende woordkeuze, zo leesbaar mogelijk te maken. Juridische betekenis hebben zij slechts voor zover uit de woordkeus blijkt, dat al dan niet delegatie is toegelaten. Op de genoemde bladzijde 22 van de memorie van toelichting zijn aangegeven de termen waaruit blijkt, dat, in navolging van de Staatscommissies-Van Schaik en Cals/Donner alsmede de Proeve en het wetsontwerp 11 051, de gekozen formulering de mogelijkheid van delegatie inhoudt. Dat is het geval indien in de formulering gebruik wordt gemaakt van enigerlei vorm van het werkwoord «regelen», de zelfstandige naamwoorden «regels» en «regeling» of de term «bij of krachtens».

Gaarne lichten wij echter de door de vragenstellers genoemde formuleringen hier nader toe. Daarbij zullen wij aan de hand van het vorenstaande aandacht schenken aan de vraag of en zo ja in hoeverre de gekozen terminologie delegatie dan wel naar de formulering van de vragenstellers, attributie en medebewind mogelijk maakt. Wij volgen hierbij de door hen gegeven opsomming op de voet.

a behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen 1.4.

Zoals deze bepaling thans luidt, laat zij geen delegatie toe. De beperkingen en uitzonderingen moeten worden gesteld door de formele wet – waaronder mede is te begrijpen de Grondwet. De aanvankelijke formulering in het wetsontwerp «bij of krachtens de wet» is bij nota van wijziging (stuk nr. 8) vervangen door «bij de wet» ter voldoening aan opmerkingen dienaangaande in het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer.

Dat wij naast «beperkingen» ook «uitzonderingen» hebben genoemd, is het gevolg van een opmerking van de Raad van State. Ofschoon wij vervanging van de term «beperkingen» door «beperkingen en uitzonderingen» strikt genomen niet nodig achtten, hebben wij om misverstanden op dit punt te vermijden aan de suggestie van de Raad van State gevolg gegeven en de woorden «en uitzonderingen» toegevoegd.

b behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet 1.6.1; 1.7.1; 1.7.3; 1.9.1.

Deze clausule is ontleend aan het bestaande artikel 7 van de Grondwet. Volgens deze bepaling mag alleen bij formele wet het recht worden beperkt; delegatie is niet toegestaan. Zoals in de memorie van toelichting (blz. 18) nader is uiteengezet, dient de wetgever, van deze bevoegdheid gebruikmakende, ervoor zorg te dragen, dat in het concrete geval, waarin een beperking zich effectueert, uiteindelijk een rechtsgang naar een rechterlijk orgaan openstaat.

c de wet kan regels stellen (regelen) 1.6.2; 1.7.3; 1.9.2.

Een dergelijke formulering geeft aan de formele wetgever een bevoegdheid, doch schept voor deze geen verplichting. De wetgever «kan zelf voorschriften geven. Ook «kan» hij die bevoegdheid geheel of ten dele delegeren aan andere organen, hetzij van het Rijk, zoals delegatie aan een algemene maatregel van bestuur of een ministeriële verordening, of aan organen van lagere publiekrechtelijke lichamen, zoals van provincies en gemeenten. Geeft de wetgever geen uitdrukkelijke opdracht tot het geven van voorschriften aan organen van lagere publiekrechtelijke lichamen, doch geeft hij hun slechts de bevoegdheid daartoe, dan kan men dit ook beschouwen als een attributie. In het raam van het grondwetsartikel is zodanige overdracht in onze terminologie echter als delegatie aan te merken. Bij het gebruik van de term «medebewind» wordt de opdracht of overdracht van bevoegdheid beschouwd van de zijde van de lagere publiekrechtelijke lichamen, die door middel van delegatie de opdracht of bevoegdheid verkrijgen mede te werken aan de uitvoering van de hogere regeling.

In welke mate en in hoeverre de wetgever de hem in eerste aanleg opgedragen taak of toegekende bevoegdheid mag overdragen, wordt niet door deze of andere formuleringen, die delegatie toestaan, beslist. Het is dus aan de wetgever zelf te beoordelen of al dan niet tot delegatie zal worden overgegaan en zo ja, of de betreffende taak of bevoegdheid slechts voor een bepaald gedeelte dan wel volledig aan een of meer lagere organen zal worden overgedragen. De wetgever zal zich daarbij door de historie van de bepaling, de aard van de materie en andere van belang zijnde overwegingen laten leiden.

d de wet stelt regels 1.7.2; 1.10.2; 1.10.3; 1.17.2; 1.19.2.

Verwezen moge worden naar de uiteenzetting bij het voorgaande punt. Het enige verschil met de formulering «de wet kan regels stellen», is, dat hier op de wetgever de plicht wordt gelegd – en niet slechts aan hem de bevoegdheid wordt gegeven – regels te stellen.

e bij de wet kan dit recht worden beperkt 1.8.

Slechts de formele wetgever is bevoegd tot beperking van het recht, in dit geval in het belang van de openbare orde.

f behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen 1.10.1.

De wetgever verkrijgt hierbij bevoegdheid beperkingen op het grondrecht te stellen en ingevolge de woorden «of krachtens» kan hij ten aanzien van deze bevoegdheid delegatie toepassen.

g in de 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.

Door de formulering «gevallen bij (of krachtens) de wet bepaald» wordt op de voorschriftgever, hetzij de formele wetgever, hetzij eventueel indien de voorschriften ingevolge delegatie krachtens de wet worden gegeven, de plicht gelegd niet met een algemene bepaling te volstaan, doch in het voorschrift de gevallen aan te geven, waarin van de in de grondwetsbepaling bedoelde bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. In de bepaling omtrent de onschendbaarheid van het briefgeheim (1.12.1, de enige van de hier besproken bepalingen die delegatie uitsluit) is daaraan nog de waarborg toegevoegd, dat in het concrete geval nog een last van de rechter vereist is.

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.

Verwezen wordt naar de toelichting bij punt g. Om de in de memorie van toelichting bij artikel 1.12 uiteengezette redenen (zie blz. 45) is voor de opheffing of beperking van het telefoon- en telegraafgeheim niet de tussenkomst van de rechter voorgeschreven. Delegatie staat deze formulering niet toe.

i bij of krachtens de wet te stellen voorschriften 1.13.1.

Delegatie is hierbij mogelijk. De term «voorschriften», welke in afwijking van het voorstel der staatscommissie is gekozen, sluit meer aan bij de tekst van het bestaande grondwetsartikel en geeft naar onze mening duidelijk aan, dat er een wettelijke «procedure» moet zijn.

j bij of krachtens de wet te bepalen A 1.6.1; A 1.9; A 1.10; A 1.12; A 1.18.

Uit de woorden «of krachtens» blijkt, dat de formele wetgever zijn bevoegdheid terzake kan delegeren.

k beperkingen bij of krachtens de wet gesteld 1.18.3.

Als onder j.

l een bij de wet te regelen recht 1.19.3.

Ook hier is delegatie mogelijk door het gebruik van de term «te regelen».

Van de door de hier aan het woord zijnde leden geciteerde passage uit een artikel van Prof. F. Duynstee (De Telegraaf van 25 februari 1977) namen wij kennis. De strekking daarvan achten wij niet juist. Indien een grondwetsartikel delegatie toelaat, is het de taak van de formele wetgever te bepalen of, in hoeverre en op welke wijze hij van deze bevoegdheid gebruik zal maken. Hij zal zich, zoals reeds eerder opgemerkt, daarbij onder meer laten leiden door de historie voor de bepaling en de aard van de materie. Geenszins verbiedt het grondwetsartikel, dat de formele wetgever de delegatie uitsluitend toepast ten aanzien van Kroon en/of minister en derhalve niet tot delegatie aan organen van lagere publiekrechtelijke lichamen overgaat.

Algemene opmerkingen, wetsontwerp 13 873 rakende

De leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties, willen gaarne een nadere beantwoording ontvangen op de vraag waarom de sociale grondrechten niet veeleer als subjectieve rechten in wetsontwerp 13 873 zijn opgenomen. Wij merken op, dat de belangen die in de opdrachten aan de wetgever of de overheid in wetsontwerp 13 873 verwoord zijn, het in het algemeen noodzakelijk maken een belangrijke beleids marge te laten aan de tot behartiging van deze belangen geroepen overheidsorganen. Zulk een beleids marge is onvermijdelijk, omdat nu eenmaal bijvoorbeeld de financiële middelen van de overheid en de sociaal-economische mogelijkheden niet onbeperkt zijn. Zo vereist de werkloosheidsbestrijding in het kader van de zorg voor voldoende werkgelegenheid (artikel 1,18, eerste lid) de aanwending van financiële middelen, en deze zijn niet in onbeperkte mate voorhanden. Bovendien ondervindt de werkgelegenheid in ons land de invloed van allerlei factoren, bijvoorbeeld uit het buitenland, die niet of slechts ten dele door de nationale overheid kunnen worden beheerst. Voorts kan de zorg voor voldoende werkgelegenheid botsen met bijvoorbeeld de zorg voor het milieu. Voor de prioriteitenafweging die dan moet plaatsvinden, moet de Grondwet ruimte laten. Dit alles brengt mee dat de bepalingen van wetsontwerp 13 873 voor het grootste deel niet als subjectieve rechten kunnen worden geformuleerd.

Wij hebben er in de tot nu toe gewisselde stukken (met name memorie van antwoord 13 873, blz. 2-3) al op gewezen dat ook in internationaal verband de vastlegging van sociale grondrechten in verdragen gepaard is gegaan met toekenning van beleids marges aan de overheid. Men zie bijvoorbeeld artikel 2 van het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, waarin bepaald wordt dat de in dat verdrag vervatte rechten steeds verder moeten worden verwezenlijkt. Het verdrag spreekt steeds van «rechten», maar het gaat in wezen niet om direct werkende subjectieve rechten van de burger, maar om opdrachten aan de lid-staten, tot het nemen van maatregelen teneinde deze rechten steeds verder te verwezenlijken.

Wij hebben aangegeven waarom de meeste bepalingen van wetsontwerp 13 873 niet als subjectieve rechten zouden kunnen worden geformuleerd. Het kán eenvoudigweg niet, gezien de materie waarop zij betrekking hebben. Zou men desondanks ze toch liever geformuleerd zien als subjectieve rechten, dan dient men wel te bedenken dat zij in dat geval onvermijdelijk een sterk relativiserende interpretatie zouden moeten ondergaan. En het risico dreigt dan, dat die sterke relativering van als subjectieve rechten geformuleerde sociale rechten zou overslaan op de interpretatie van als subjectieve rechten geformuleerde vrijheidsrechten. Dan zou eerst recht het gevaar dreigen waarover de leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties en die van de V.V.D.-fractie hebben gesproken in de paragraaf «Het karakter van de grondrechten; de gekozen systematiek»; het gevaar namelijk van «degradatie» en van «denaturering» van de klassieke grondrechten. Wij verwijzen naar ons antwoord hierboven op deze opmerkingen. Dat risico is niet aanwezig, nu de instructienormen in wetsontwerp 13 873 geformuleerd zijn zoals ze zijn, en ook de overige bepalingen van het nieuwe hoofdstuk 1 van de Grondwet qua rechtswerking duidelijk zijn.

De leden, hier aan het woord, stellen dat de zorgverplichtingen, vervat in wetsontwerp 13 873, beleidsdirectieven zijn voor de overheid, en even verderop in het voorlopig verslag halen zij de opvatting van prof. mr. M. C. Burkens aan (Nederlands Juristenblad 1976, blz. 714), die spreekt van oriëntatiepunten in het politieke functioneren van onze samenleving. Wij wijzen erop dat de betrokken bepalingen niet uitsluitend beleidsdirectieven en oriëntatiepunten zijn; zij zijn ook rechtsnormen. Zij verplichten de overheid zich te richten op de verbetering van de menselijke ontplooiingsmogelijkheden in de samenleving.

Het is juist gezien, dat de hierbedoelde verplichtingen op zichzelf geen nieuwe bevoegdheden in het leven roepen die de overheidsorganen voorheen niet hadden. Het zijn dan ook geen competentieregels, maar verwoordingen van fundamentele taken van de overheid. Wij brengen in herinnering hetgeen gesteld is in de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 873 (blz. 6 en 7). Deze verplichtingen stellen een taak voor de overheid; daarmee is niet alleen de centrale overheid bedoeld, maar ook de lagere overheden. Verder wordt het aan de prudentie van de overheidsorganen overgelaten of zij deze taak willen uitvoeren door middel van regelgeving of bestuur, dan wel door een combinatie van beide. Wij kunnen niet inzien dat de onderhavige bepalingen, zoals ze zijn geformuleerd, zouden leiden tot een exclusieve competentie van de centrale overheid. Zij sluiten niet uit, dat de centrale overheid bevoegdheden aan zich zal trekken, doch bepalen dit niet bij voorbaat. Het hangt af van allerlei factoren, welke overheid in concreto de eerstgeroepene zal zijn het aangegeven terrein te betreden; factoren als de materie waarom het gaat, de soort maatregelen die vereist zijn en de strekking en ingrijpendheid van die maatregelen, de gevoelde behoeften en de relevante omstandigheden en inzichten. En als in het concrete geval de hoogste bestuurslaag als de eerstgeroepene wordt aangemerkt, is het mogelijk dat andere bestuurslagen tot medewering geroepen worden en dat voor hen ruimte blijft voor eigen beleid.

De verplichtingen tot zorg op verschillende terreinen voor de overheid kunnen weliswaar niet door de burger ten overstaan van de rechter als recht worden afgedwongen, maar zij kunnen wel leiden tot voorzieningen waaruit rechten voor de burgers kunnen voortvloeien. De instructienorm bijvoorbeeld van artikel 209 van de huidige Grondwet inzake het armbestuur heeft mede geleid tot het recht op financiële bijstand, zoals dat in de Algemene Bijstandswet geregeld is. Ook in onze reactie op de opmerkingen van de leden van de V.V.D.-fractie gaan wij nog in op de rechtswerking van de sociale grondrechten.

De opmerking van de hier aan het woord zijnde leden, dat de term «rechten» in verband met wetsontwerp 13 873 misleidend is, vindt in ons eerdere betoog eigenlijk al beantwoording. Wij bevinden ons in het goede gezelschap van bijvoorbeeld de ontwerpers van het Internationale verdrag inzake

economische, sociale en culturele rechten, van de Sociaal-Economische Raad, en van de Staatscommissie-Cals/Donner. Ook deze spreken van «sociale grondrechten», ook wanneer het gaat om opdrachten aan de overheid of de wetgever. De opmerking dat de in wetsontwerp 13 873 opgenomen bepalingen de mogelijkheid openleggen voor doctrinaire invloed van de kant van de overheid, begrijpen wij niet goed, vooral niet als men deze opmerking leest in samenhang met een passage verderop in het voorlopig verslag, waarin wordt gesproken van (een program van politieke activiteiten met) een «wis-selende doctrinaire grondslag». In zoverre met deze passages bedoeld is dat de sociale grondrechten een leerstellig karakter hebben, kunnen wij niet in-zien dat zulks het geval zou zijn.

Met opnemng van sociale grondrechten in de Grondwet – dit in antwoord op opmerkingen zowel van de leden van de in C.D.A.-verband samenwer-kende fracties, als van die van de V.V.D.-fractie – wordt niet beoogd dat an-deren dan de overheid zich niet (meer) op de aangegeven gebieden mogen bewegen. De bepalingen van wetsontwerp 13 873 richten zich gemeenlijk tot de overheid, doch laten ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van het individu en voor het particulier initiatief, zoals dat onder meer tot uiting komt in instellingen als de in het voorlopig verslag genoemde rechtswinkels, c.a.o.'s en dergelijke.

De leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties vragen om een nadere verklarende beschouwing over de afwijkingen tussen de voorstellen van de Staatscommissie-Cals/Donner en de inhoud van wets-ontwerp 13 873. Dit geeft ons de gelegenheid om tegelijkertijd in te gaan op de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie, waarom van de vele denkbare rechten alleen de thans aan de orde zijnde voor opnemng in de Grondwet in aanmerking worden gebracht.

Dat wetsontwerp 13 873 sterk zou afwijken van de voorstellen van de staatscommissie, zouden wij niet willen beamen. Wij hebben immers in de voorstellen van de staatscommissie, die zich op haar beurt heeft laten inspi-reren door de voorstellen van de SER, een belangrijke inspiratiebron ge-vonden voor de keuze van onderwerpen in de redactie van de door ons ge-dane voorstellen.

Wanneer wij nu de in wetsontwerp 13 873 voorgestelde bepalingen stuk voor stuk onder de loep nemen, dan blijkt bij de bepaling die de rij opent – artikel 1.17 –, dat de staatscommissie ook al een bepaling inzake de rechts-bijstand in haar ontwerp-Grondwet had opgenomen (artikel 86, derde lid). Laatstgenoemde bepaling was opgenomen in het door de staatscommissie ontworpen hoofdstuk Rechtsbedeling. Wij hebben voor de bepaling inzake rechtsbijstand een plaats ingeruimd onder de grondrechten, vanwege haar grondrechtelijk karakter. De redactie van de staatscommissie hebben wij ge-wijzigd, zoveel mogelijk met inachtneming van hetgeen de staatscommissie beoogde. Men zie nader met name de blzz. 8 en 9 van de memorie van toe-lichting bij wetsontwerp 13 873.

Artikel 1.18, zoals dat na de behandeling in de Tweede Kamer is komen te luiden, wijkt – behoudens een kleine redactionele wijziging in het tweede lid – slechts op één punt af van artikel 80 van het ontwerp der staatscommissie. Het betreft hier de bepaling omtrent het stakingsrecht die wij, op grond van de in de voorstukken aangegeven argumenten, niet hebben overgenomen. Men zie in het bijzonder de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 873, blz. 11; de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, blz. 15–16; Hand. II, 1976–1977, blzz. 2122–2123 en 2321.

Wat artikel 1.19 betreft valt eveneens te wijzen op een grote gelijkenis met het daarmee corresponderende artikel 81 van de staatscommissie, behou-dens een enkele voornamelijk uit terminologisch oogpunt aangebrachte wijziging, en de wijziging in het derde lid van «hun bestaan» in «het be-staan». Men zie met name de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 873, blzz. 11–13.

De onderwerpen leefmilieu, volksgezondheid, vrijetijdsbesteding en culturele ontplooiing van de artikelen 1.20 en 1.21 zijn ook genoemd in artikel 82 van het ontwerp der staatscommissie, met dien verstande dat in plaats van de ietwat vage term «leefbaarheid van het land» in artikel 82 de voorkeur is gegeven aan de formulering «bescherming en verbetering van het leefmilieu». Voorts hebben wij het wenselijker geacht te spreken van «bevordering» van de volksgezondheid in plaats van de term «bescherming» in dit verband te gebruiken. Aan de hier genoemde onderwerpen zijn toegevoegd de zorg voor de woonbaarheid van het land (onderdeel van artikel 1.20), voldoende woongelegenheden (artikel 1.21, tweede lid) en die voor de maatschappelijke ontplooiing (onderdeel van artikel 1.21, derde lid), die wij eveneens als fundamentele taken van de overheid ervaren. Men zie met name de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13 873, blz. 13–15.

Overziet men dit geheel, dan blijkt dat qua keuze van onderwerpen en ook qua redacties wij zeer dicht zijn gebleven bij de voorstellen der staatscommissie. De keuze van onderwerpen die de staatscommissie gedaan heeft, leek ons een verantwoorde keuze. Wij hebben dan ook gemeend niet ingrijpend te moeten afwijken. Daarbij heeft mede voor ons geteld de grote mate van unanimiteit binnen de staatscommissie over de sociale grondrechten, en haar brede samenstelling, waardoor verwacht mocht worden dat deze keuze ook bij de grondwetswijziging die nu aan de orde is, op een breed vlak instemming zou weten te verwerven.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen in dit verband, of de Regering ook kan aangeven, van welke sociale rechten zij opnemings heeft overwogen, doch vervolgens verworpen. Wij hebben ons bij de voorbereiding van het wetsontwerp beraden over het voorstel van de staatscommissie bepalingen op te nemen over het stakingsrecht en de vrije arbeidskeuze, maar zijn tot de slotsom gekomen, dat deze bepalingen beter niet in de ingediende wetsontwerpen konden worden opgenomen. Hoe het bij de behandeling van het ontwerp in de Tweede Kamer verder met de twee genoemde onderwerpen is gegaan, is bekend. In de Tweede Kamer zijn suggesties aan de orde geweest tot opnemings van een bepaling inzake stakingsrecht, maar deze hebben niet tot resultaat geleid.

Een bepaling omtrent de vrijheid van arbeidskeuze is in het ontwerp opgenomen doordat een daartoe strekkend amendement-Rietkerk in de Tweede Kamer is aangenomen.

Wij keren terug naar de opmerkingen van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties. Zij vragen in hoeverre de Regering zich bij het doen van voorstellen georiënteerd heeft op het Europees Sociaal Handvest. Bij de voorbereiding van het wetsontwerp is naar het ESH gekeken, met name met het oog op de vraag of de keuze van onderwerpen nog aanvulling behoefde in het licht van het ESH. Die vraag is ontkennend beantwoord, vooral omdat voor het wetsontwerp in navolging van het voorstel van de staatscommissie een globale opzet gekozen werd, waardoor niet zodanig in details behoefde te worden getreden als het ESH doet.

Op de daarna volgende opmerkingen van de zijde van de leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties is in het voorgaande al ingegaan.

De leden van de V.V.D.-fractie achten voorsnog het nut van de opnemings in de Grondwet van sociale grondrechten nauwelijks aanwijsbaar.

In de eerste plaats merken wij in antwoord op het betoog van deze leden op, dat wij in de tot nu toe gevoerde discussie meer argumenten hebben aangevoerd dan de vier die door deze leden worden vermeld. Die vier argumenten zijn aangevoerd om duidelijk te maken hoe wij het rechtskarakter van de bepalingen inzake sociale grondrechten zien (memorie van toelichting, blz. 7). Daarnaast zijn, met name bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid (kamerstuk 12 944), maar tevens bij de behandeling van wetsontwerp 13 873 in de Tweede Kamer, ook andere argumenten aangevoerd voor de wenselijkheid van opnemings in de Grondwet van sociale grondrechten.

Wij hebben onder meer gewezen op ontwikkelingen in internationaal verband, die ertoe hebben geleid dat naast vrijheidsrechten ook sociale grondrechten worden vastgelegd in documenten van hoge rechtskracht. Wij hebben ook gewezen op de wenselijkheid de Grondwet aan de maat van deze tijd te brengen door daarin naast de formele vrijheid van de mens, ook aandacht te geven aan de mens met materiële en immateriële behoeften en noden. Voor de formele vrijheid van de mens beogen de vrijheidsrechten garanties te geven, maar met die garanties is nog niet bewerkstelligd, dat de mens die vrijheid ook reëel kan beleven en daardoor tot ontplooiing zal kunnen komen. Op het wegnemen van de belemmeringen voor de reële beleving van de formeel gegeven vrijheid en van de hindernissen voor de persoonlijke ontplooiing van de mens, is de idee van de sociale grondrechten gericht.

De huidige Grondwet bevat twee bepalingen die met die gedachte in verband kunnen worden gebracht, namelijk die omtrent het onderwijs en omtrent het armbestuur. Daaraan willen wij uitbreiding geven, in overeenstemming met hetgeen heden ten dage de opvattingen zijn over de verantwoordelijkheid van de overheid voor de burgers.

Dit brengt ons bij hetgeen de hier aan het woord zijnde leden aanmerken als het tweede argument. Wij erkennen dat de Nederlandse overheid ook zonder grondwettelijke opdracht «voortgaande inspiratie en aandrift» heeft gevonden zich intensief bezig te houden met de beleidsterreinen die deze leden noemen. Daar willen zij ook niet aan af doen. Integendeel, wij willen daarop ook een grondwettelijk accent leggen. Waar het ons om gaat, is de opvattingen over hetgeen de fundamentele taken zijn voor de overheid ten opzichte van de ontplooiing van de burgers, vast te leggen in de Grondwet. Een moderne Grondwet mag niet voorbijgaan aan deze opvattingen, die sinds jaar en dag gestalte hebben gekregen in tal van overheidsactiviteiten. Het is evenzeer van belang dat de Grondwet aandacht besteedt aan de materiële en immateriële behoeften van de mens, als het van belang is dat zij aandacht wijdt aan diens formele vrijheid.

Wij delen niet de opvatting dat de bepalingen van wetsontwerp 13 873 amorf zouden zijn. Zij zijn op zich duidelijk, en geven zo concreet mogelijk aan, wat van de organen tot wie de opdrachten zich richten, verwacht wordt. De aard van de materie waarop de hierbedoelde opdrachten betrekking hebben, brengt mee dat er een belangrijke beleidsruimte bevat is in de bepalingen. Maar dat doet niet af aan het feit dat zij een plicht voor de overheid meebrengen om te werken in de richting van een situatie waarin er voor de individuele mens reële mogelijkheden bestaan zich optimaal te ontplooiën. Dát wordt bedoeld met het betoog uit de memorie van toelichting dat het opnemen van sociale grondrechten in de Grondwet betekent het scheppen van een plicht voor de overheid zodanige voorzieningen te treffen, dat de maatschappelijke werkelijkheid zoveel mogelijk in overeenstemming is met hetgeen de sociale grondrechten aan de burger beogen te verzekeren.

Het niet-opnemen onder de sociale grondrechten van het stakingsrecht heeft zijn eigen redenen. De Regering acht het voorbarig de Grondwet een wettelijke regeling van het stakingsrecht te laten voorschrijven, hetzij rechtstreeks door een desbetreffende opdracht aan de wetgever, hetzij indirect door het stakingsrecht als subjectief recht op te nemen met de mogelijkheid van beperkingen ingevolge de wet.

Wat de leden hier aan het woord aanmerken als het derde argument, is een argument, geweest om te benadrukken dat het hier niet om louter programmatische bepalingen gaat. Het zijn normen die ertoe kunnen en in veel gevallen toe zullen leiden dat de overheid voorzieningen tot stand brengt waarin rechten aan de burgers worden gegeven. Men denke bijvoorbeeld aan de evolutie van de opvattingen ter zake van het armbestuur – artikel 209 van de Grondwet – in de richting van hetgeen de Algemene Bijstandswet inhoudt.

Ten aanzien van hetgeen de leden van de V.V.D.-fractie aanmerken als het eerste en het vierde argument merken wij op, dat als de sociale grondrech-

ten eenmaal in de Grondwet staan, daarvan ook deze kracht kan uitgaan, dat zij de tot uitwerking geroepen overheidsorganen vóórhouden de hun opgelegde verplichtingen niet lichtvaardig op te vatten en ook, dat deze zich hebben te verantwoorden voor de mate waarin, de snelheid waarmee en de wijze waarop zij uitvoering geven aan de opgedragen taken. Er zullen weliswaar prioriteiten gesteld moeten worden, doch de opneming van sociale grondrechten in de Grondwet zal te meer onderstrepen, dat de overheidsorganen hun afweging van prioriteiten behoorlijk moeten motiveren. Geenszins is het doel van opneming van sociale grondrechten het overbodig maken van discussies als hier bedoeld.

De leden van de V.V.D.-fractie hebben zich de vraag gesteld of sociale grondrechten verhoudingen en situaties kunnen beïnvloeden en wijzigen, die tot heden door de klassieke grondrechten werden bestreken. Als wij het betoog van deze leden goed hebben verstaan, gaat het hun in wezen om de vraag of een sociaal grondrecht te kort mag doen aan een vrijheidsrecht. Te denken valt hierbij aan de mogelijkheid dat de overheid bij de zorg voor een sociaal grondrecht, te maken krijgt met de omstandigheid dat een bepaalde maatregel in het kader van die zorg een vrijheidsrecht zou beperken. Die kwestie is in de discussie met de Tweede Kamer ook aan de orde gekomen (memorie van antwoord 13873, blz. 9 en 10, Hand. II, 1976–1977 en blz. 1984 en 2122). Het is een eerste vereiste dat de overheid zich afvraagt of de voorgenomen maatregel wel geoorloofd is in het licht van de grondwetsbepaling inzake het betrokken vrijheidsrecht. De overheid moet zich richten naar het geformuleerde recht en naar de eventueel aanwezige beperkingsclausule. Is de maatregel in het licht van deze bepaling niet geoorloofd, dan kan niet met een beroep op de zorgplicht, vervat in de bepaling over het sociale grondrecht, het vrijheidsrecht opzij gezet worden.

Hierin ligt ook het antwoord op de vraag of de in de sociale grondrechten neergelegde zorgplichten als algemene of bijzondere beperking van de klassieke grondrechten kunnen en mogen fungeren. Beperkingen op de vrijheidsrechten zijn slechts toegestaan voor zover ze te herleiden zijn tot een in een bepaling over een vrijheidsrecht vermelde beperkingsbevoegdheid.

De hier aan het woord zijnde leden brengen in dit verband de afwijzing door de Regering van de leer der algemene beperkingen ter sprake. Zij merken met een verwijzing naar de memorie van toelichting bij wetsontwerp 13872 op, dat de Regering toch een deur openlaat voor de algemene beperkingen. Dit beeld achten wij niet juist. Wij hebben de leer der algemene beperkingen afgewezen. Wij hebben de keuze gedaan voor een zo nauwkeurig mogelijke formulering van de beperkingsbevoegdheden bij de vrijheidsrechten.

Op die wijze is onze afwijzing van die leer neergelegd in de formulering van de concrete bepalingen, dus toch in de Grondwet zelf, en niet uitsluitend in de toelichting en de daarop volgende stukken. Overigens mag men de betekenis van de wetshistorie als factor bij de interpretatie, ook door de rechter, niet negeren.

Ons uitgangspunt is, dat alle beperking van grondrechten tot een grondwettelijke beperkingsclausule herleidbaar moet zijn. Dit neemt niet weg, dat bij de toepassing van de artikelen inzake de vrijheidsrechten in concrete gevallen de betrokken bepalingen geïnterpreteerd moeten worden volgens de algemeen aanvaarde interpretatie-methodes. Maar ook bij dit interpreteren mag niet het uitgangspunt zijn de leer van de algemene beperkingen.

De leden van de V.V.D.-fractie stellen vervolgens een vraag over de horizontale werking van sociale grondrechten. In onze reactie op het betoog van de leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties, onder het hoofd «Het karakter der grondrechten, de gekozen systematiek» is het voorbeeld gegeven van de bepalingen omtrent de rechtspositie en de arbeidsbescherming (artikel 1.18, tweede lid), waarbij de wetgever de hem gegeven opdracht zó uitwerkt dat er garanties voor wat betreft de rechtspositie en de arbeidsbescherming worden gegeven in verhoudingen tussen de burgers onderling. Wij mogen verder verwijzen naar onze bedoelde reactie

De vraag naar de keuze van onderwerpen is in een eerder stadium beantwoord. Vervolgens stellen de leden van de V.V.D.-fractie de vraag waarom de bij wetsontwerp 14 348 voorgestelde overheidsplicht ten aanzien van de openbaarheid van bestuur niet in hoofdstuk 1 is geplaatst. De hierbedoelde bepaling slaat duidelijk meer op de wijze waarop het overheidsapparaat behoort te werken, dan dat zij een gelijkenis vertoont met de in wetsontwerp 13 873 opgenomen zorgverplichtingen.

De hier aan het woord zijnde leden vragen waarom voor verkeer en vervoer geen paragraaf is weggelegd. De in artikel 1.20 bedoelde zorg voor de bewoonbaarheid van het land omvat mede de zorg voor het tot stand (doen) brengen van infrastructurele voorzieningen voor onder meer het verkeer (zie ook het nader rapport, blz. 31 en de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer terzake van wetsontwerp 13 873, blz. 7). In dit licht bestaat er onzes inziens geen aanleiding voor een aparte bepaling inzake verkeer en vervoer. Wat de landbouw betreft merken wij op, dat wanneer men daarbij denkt aan de zorg, dat er grond beschikbaar moet zijn voor landbouw, deze zorg begrepen is onder die voor een goede en evenwichtige planologische ordening van de beschikbare ruimte, op welke zorg de zorg voor de bewoonbaarheid van het land mede betrekking heeft (artikel 1.20). Wanneer men bij «landbouw» denkt aan de zorg voor toereikende voeding, dan kan men zien naar de zorg voor de volksgezondheid, vermeld in artikel 1.21, eerste lid.

ARTIKELEN

Niet in de ontwerpen voorkomende bepalingen

1. *Kerkgenootschappen*

De leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties wijzen er nogmaals op, dat een bepaling in de geest van artikel 182 der Grondwet luidende: «aan alle kerkgenootschappen in het rijk wordt gelijke bescherming verleend» naar hun mening in de Grondwet behouden had moeten blijven; deze bepaling zou een plaats hebben moeten krijgen in het hoofdstuk «Grondrechten».

Wij merken op dat de verschillende elementen van de door hen gewenste bepaling reeds in andere bepalingen van het hoofdstuk Grondrechten tot uitdrukking komen. De gelijke bescherming van kerkgenootschappen vloeit in den vervolge voort uit het gelijkheidsbeginsel en het beginsel van non-discriminatie. Het gelijkheidsbeginsel en het verbod van discriminatie worden in artikel 1.1 van wetsontwerp 13 872 in het algemeen gewaarborgd. Het bestaande artikel 182 geeft voorts uitdrukking aan de staatsrechtelijke erkenning van kerkgenootschappen als instellingen op godsdienstig terrein. Het voorgestelde artikel 1.6 over de vrijheid zijn godsdienst of levensovertuiging individueel *of in gemeenschap met anderen* te belijden verplicht echter evenzeer tot die erkenning van onder meer de kerkgenootschappen en andere organisaties op godsdienstig terrein.

2. *Vrijheid van woonplaats*

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties vragen, waarom een bepaling ontbreekt ter zake van de vrijheid van woonplaats. Wij hebben een bepaling daaromtrent niet voorgesteld, omdat de vrijheid van woonplaats niet anders dan een zeer betrekkelijke vrijheid kan zijn. Wij wijzen slechts op de beperkte ruimte in Nederland, de beperkte woningvoor-

raad, welke in 1947 de vaststelling van de Woonruimtetwet noodzakelijk maakte, de zorg voor de bescherming van het landschapsschoon, en dergelijke. Veeleer past in dit verband een aanpak van de andere zijde, namelijk door aan de overheid de opdracht te geven die vervat is in artikel 1.21, tweede lid, te weten de zorg voor de bevordering van voldoende woongelegenheden.

3. *Vrijheid van onderwijs*

De in C.D.A.-verband samenwerkende fracties zouden gaarne vernemen in hoeverre de bewindslieden zich al een mening gevormd hebben over de door verwerping van de artikelen 1.22 en 1.23 ontstane situatie.

Wij beraden ons nog over de gevolgen van de verwerping van de artikelen 1.22 en 1.23. Het is daarom nog te vroeg ons daarover uit te spreken.

Artikelen 1.1 en 1.3

De leden van de fracties van de P.v.d.A. en de V.V.D. vragen zich af of de formulering van artikel 1.1 wel zo gelukkig is. Van gelijke gevallen, zo merken de leden van de fractie van de V.V.D. op, is in juridische zin bijna nimmer sprake. *Waarom, zo vervolgen zij, heeft de Regering een redactie gekozen die verwachtingen wekt, die niet te vervullen zijn.*

Wij menen, dat deze leden de betekenis van de bepaling: «*allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld*» miskennen.

De bepaling tracht niet een beschrijving te geven van feitelijke situaties, waarin inderdaad weinig gevallen precies gelijk zijn. Haar betekenis is een juridische. Zij houdt een norm in, een opdracht aan de wetgever, het bestuur en de rechter om bij het stellen van regels of het nemen van beslissingen in concrete gevallen slechts die aspecten van de zich voordoende gevallen in aanmerking te nemen, die relevant zijn en dan bij gelijkheid gelijk te beslissen. Juist daardoor is het mogelijk rechtens te groeperen, te categoriseren of te differentiëren. Gelijke gevallen komen binnen de aldus vastgestelde categorieën in de bedoelde juridische betekenis, anders dan genoemde leden menen, veelvuldig voor. In het administratieve recht is het gelijk behandelen van gelijke gevallen dan ook een in literatuur en jurisprudentie erkend beginsel van behoorlijk bestuur.

De leden van de fractie van de V.V.D. vragen verder welke criteria begrepen moeten zijn onder de zinsnede: «*op welke grond dan ook*». De internationale verdragen inzake mensenrechten bevatten een aantal bepalingen over het verbod van discriminatie, waarin een aantal non-discriminatiegronden vermeld staan. In die bepalingen worden in verband met het verbod van discriminatie onder andere als gronden genoemd: geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status (art. 14 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden). Vrijwel identieke opsommingen komen voor in de Universele Verklaring van de rechten van de mens (art. 2), het Internationale Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten¹ (art. 2), het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten¹ (artikelen 2 en 26). Tevens blijkt uit de tekst van deze internationale verdragen, dat de opsommingen een enuntiatief karakter hebben. Zo vermeldt artikel 14 van het genoemde Europese Verdrag «*.....without any discrimination on any ground such as*». Soortgelijke termen staan vermeld in de andere genoemde artikelen.

Ook nationaliteit zal geen grond mogen vormen voor discriminatie. Hierbij tekenen wij wel aan, dat zeker niet elk onderscheid naar nationaliteit discriminatie behoeft in te houden. Een onderscheid tussen Nederlanders en vreemdelingen kan in vele gevallen worden gerechtvaardigd met zakelijke, objectieve en in het internationale verkeer algemeen aanvaarde gronden en zal dan niet als discriminatoir mogen worden aangemerkt.

¹ Het wetsontwerp tot goedkeuring van deze verdragen is bij Koninklijke boodschap van 24 mei 1976 aan de Tweede Kamer aangeboden (zitting 1975–1976, 13 932, (R 1037)).

De leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties hebben een vraag gesteld over het mogelijke beroep van een lid van de SGP op de artikelen 1.1 en 1.3 wanneer hij of zij wegens zijn of haar godsdienst niet tot burgemeester van een grote gemeente in het zuiden des lands benoemd wordt.

Beginsel bij het benoemingsbeleid van de overheid dient te zijn dat geslacht, godsdienst, politieke gezindheid e.d. geen beslissende rol mogen spelen. Zij zijn in het algemeen niet van belang voor de te vervullen functie. Bij de benoeming van onder meer burgemeesters zijn echter goede en reële gronden aan te voeren onder omstandigheden de politieke gezindheid, de godsdienst c.q. levensbeschouwing van de kandidaten wel van belang te achten. Die gronden zijn gelegen in de overweging, dat een burgemeester wil hij goed kunnen functioneren moet passen in het politieke en godsdienstige c.q. levensbeschouwelijke klimaat van een gemeente. Hij moet het streekeigene van het gebied, waarin de gemeente is gelegen, kunnen begrijpen en zich kunnen vinden in de daar heersende goede gewoonten en gebruiken.

Zo zal een S.G.P.-kandidaat niet de eerst aangewezen zijn om burgemeester te worden in een overwegend R.K. gemeente, waarin sport op zondag wordt bedreven en de jaarlijkse kermis en ook het carnaval op zondag wordt gevierd.

Voorts speelt de politieke overtuiging van de kandidaat-burgemeester een rol in het kader van een evenwichtige verdeling van de burgemeestersposten over de politieke partijen.

Het bevorderen van die evenwichtige verdeling kan meebrengen, dat een kandidaat van een bepaalde partij niet de voorkeur geniet bij de voorziening in de vacature van bijvoorbeeld een grote gemeente, omdat het aantal zetels waarmee die partij in de Tweede Kamer is vertegenwoordigd dit niet kan rechtvaardigen of die partij in de overige steden reeds voldoende aan haar trekken is gekomen.

In beide gevallen behoeft geen strijd aanwezig te zijn met het verbod van discriminatie of met de eis van de benoembaarheid in openbare dienst op gelijke voet. De bepaling over discriminatie betekent, dat het maken van onderscheid wegens godsdienst of politieke gezindheid in principe niet is toegestaan. Zij sluit echter niet uit dat men op deugdelijke ter zake doende en op het concrete geval afgestemde rechtvaardigingsgronden wel rekening houdt met politieke gezindheid of godsdienst. Het recht op benoembaarheid in openbare dienst geldt «op gelijke voet». In de door ons hierboven besproken gevallen wordt aan die norm naar onze mening voldaan.

De leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties en de leden van de fractie van de V.V.D. vragen om een nadere uiteenzetting omtrent de uitwerking, die de artikelen 1.1. en 1.3. zouden kunnen hebben op regelingen die beogen ambtenaren met een bepaalde politieke gezindheid te weren uit de openbare dienst.

Wij hebben reeds hierboven betoogd, dat de bepaling dat discriminatie wegens politieke gezindheid niet is toegestaan en de bepaling, dat alle Nederlanders op gelijke voet in openbare dienst benoembaar zijn, niet zonder meer betekenen, dat bij benoemingen in de openbare dienst geen rekening mag worden gehouden met iemands politieke opvattingen en handelingen. Het verbod van discriminatie wegens politieke gezindheid houdt als beginsel in, dat het weigeren van een benoeming of het geven van een ontslag wegens politieke gezindheid niet is toegestaan. Het verbiedt echter niet de niet-aanstelling of het ontslag van iemand, van wie met zwaarwegende en concrete, op de te vervullen functie en de persoon toegespitste argumenten kan worden aangetoond, dat van hem niet verwacht mag worden, dat hij onder alle omstandigheden zijn functie in overeenstemming met de eisen van een democratische rechtsstaat zal vervullen. Bij een zodanige beslissing is niet van discriminatie sprake.

De stelling is daarom niet juist, dat de door ons voorgestelde non-discriminatiebepaling – die overigens in vele internationale regelingen over grondrechten voorkomt – zou verhinderen regelingen te treffen of te handhaven die personen, die een gevaar voor de rechtsstaat en de democratie opleveren, de toegang tot de openbare dienst onthouden.

Wij menen dat ons voorstel de rechtsstaat niet verzwakt, maar deze juist versterkt. Het voorstel houdt immers in dat de overheid bij het aanstellen van personen in en het ontslaan uit de openbare dienst lichtvaardigheid en willekeur moet vermijden. En het tegengaan van lichtvaardigheid en willekeur bij het nemen van beslissingen door de overheid is naar ons oordeel een van de wezenlijke trekken van de rechtsstaat.

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties wilden verder een uitvoerige nadere toelichting op enkele opmerkingen, die de tweede ondergetekende heeft gemaakt bij de behandeling van de artikelen 1.1 en 1.3 in de Tweede Kamer.

De opmerkingen, die de genoemde leden citeren, zijn gemaakt bij de bespreking van de vraag of men persoonlijke gegevens omtrent godsdienst of politieke gezindheid bij de beoordeling van een sollicitant voor een overheidsfunctie in de beschouwingen mag betrekken en mag laten meewegen bij de beslissing omtrent het al dan niet benoemen.

In die discussie heeft de tweede ondergetekende naar voren willen brengen, dat beslissingen omtrent al of niet aanstelling gebaseerd dienen te zijn op rationele, voor de te nemen beslissing relevante gronden. Subjectieve voorkeuren van de tot aanstelling bevoegde persoon mogen daarbij geen rol spelen.

Verder dient het onderzoek naar de geschiktheid van een sollicitant voor een bepaalde functie niet verder te gaan dan voor een goede beoordeling van die geschiktheid noodzakelijk is.

Het ligt voor de hand, dat de grenzen van het aanvaardbare in dergelijke situaties niet nauwkeurig zijn aan te geven. De aard en de zwaarte van de te vervullen functie zullen nogal eens verschillen. Dienovereenkomstig zal de aard en de diepgang van het onderzoek naar de geschiktheid variëren.

De grondwettelijke bepalingen over de gelijke behandeling en over de discriminatie geven echter enkele duidelijke aanwijzingen omtrent onderwerpen waar terughoudendheid en behoedzaamheid gepast is.

Onder andere met betrekking tot vragen naar iemands politieke richting en naar iemands godsdienst kan men uit de voorgestelde grondwetsbepaling over non-discriminatie – zoals reeds eerder opgemerkt komen gelijke bepalingen overigens ook voor in internationale verdragen over mensenrechten – afleiden, dat extra voorzichtigheid op haar plaats is. Tegen de achtergrond van deze gedachten dienen de opmerkingen van de tweede ondergetekende te worden verstaan, dat degene die naar de politieke of godsdienstige richting van een sollicitant vraagt, voor zichzelf de overtuiging moet hebben, dat hij het discriminatieartikel niet overtreedt en dat hij in staat moet zijn om dat, indien hem dat wordt gevraagd, door iemand die daartoe het recht heeft, duidelijk te maken. Hij dient aannemelijk te maken dat deze vragen voor de beoordeling van de geschiktheid van de sollicitant voor de vacante functie van belang zijn. Dit laatste is tot uitdrukking gebracht met de opmerking, dat de bewijslast op hem – d.i. de vragensteller – rust.

Artikel 1.1 gebiedt, dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld; het verbiedt discriminatie wegens onder meer de in dat artikel genoemde kenmerken. Deze normen spreken zich niet uit over fundamentele gelijkwaardigheid van het huwelijk en andere samenlevingsvormen.

Artikel 1.4 (kiesrecht)

De opmerkingen van de leden der in C.D.A.-verband samenwerkende fracties over dit artikel in het inleidede deel van het voorlopig verslag werden eerder in deze memorie reeds beantwoord. De vraag van de leden van de fractie der V.V.D. waarom de regering niet heeft voorgesteld de verkiezing

van de leden van de Eerste Kamer in de grondrechten vast te leggen geeft ons aanleiding daaraan nog het volgende toe te voegen.

Artikel 1.4 brengt tot uitdrukking dat het in beginsel een grondrecht van de burgers is rechtstreeks mede te beslissen over de samenstelling van de vertegenwoordigende lichamen en tot lid daarvan te worden gekozen. Ten aanzien van de Eerste Kamer lijdt dit grondrecht echter zowel volgens de huidige Grondwet als volgens de op dit punt voorgestelde herziene bepalingen uitzondering. De burgers hebben wel het recht tot lid van de Eerste Kamer te worden gekozen maar missen het recht de leden van de Eerste Kamer rechtstreeks aan te wijzen. De beperkingsclausule van artikel 1.4 «behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen» laat dit ook toe. In die beperkingsclausule is echter niet gespecificeerd – en daarop doelen de aan het woord zijnde leden naar het ons voorkomt – dat de leden van de Eerste Kamer niet rechtstreeks door de burgers maar indirect, namelijk door de leden van provinciale staten worden aangewezen. Naar onze mening is dit terecht niet in artikel 1.4 neergelegd. Artikel 1.4 strekt tot vastlegging in algemene zin van het kiesrecht onder de grondrechten. Bepalingen omtrent het actief kiesrecht voor de Eerste Kamer, een geval waarin het grondrecht niet geldt, zijn in dat kader niet op hun plaats. Deze horen thuis in dat gedeelte van de Grondwet dat over de Eerste Kamer handelt.

De kritiek van prof. Duynstee dat de Eerste Kamer nodeloos tot een uitzondering wordt gemaakt is niet juist. De verkiezing van de Eerste Kamer is een uitzondering op de regel van het rechtstreeks algemeen kiesrecht, ook nu reeds. De opnemng van artikel 1.4 verandert daaraan niets en ook een uitdrukkelijke vermelding van de Eerste Kamer in dit artikel zou daaraan niets veranderen.

Dat de zienswijze van prof. Duynstee dat de Eerste Kamer met de aanvaarding van artikel 1.4 vooruit zou lopen op haar later te nemen beslissing inzake de wijze van verkiezing van de Eerste Kamer evenmin staande is te houden, hebben wij in het inleidend gedeelte van deze memorie reeds aange-
toond.

Artikel 1.5 (petitie)

Anonieme brieven zullen ook onder het voorgestelde artikel 1.5, zo kunnen wij de leden van in CDA-verband samenwerkende fracties antwoorden, evenals thans naar de prullenmand kunnen worden verwezen.

Artikel 1.6 (godsdienst en levensovertuiging)

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties zijn van mening dat door het samenbrengen van godsdienst en levensovertuiging in één artikel te weinig recht wordt gedaan aan de unieke betekenis van de godsdienst. Slechts staatsrechtelijke motieven hebben geleid tot de nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging in artikel 1.6. Godsdienst en levensovertuiging vertonen zowel naar aard als naar gerichtheid elk een eigen karakter. Deze verschillen dienen echter voor zoveel betreft de waarborging van vrijheid en bescherming niet van invloed te zijn. De vermelding met zoveel woorden van de vrijheid van godsdienst lijkt ons recht te doen aan de grote historische betekenis, welke de godsdienstvrijheid voor ons land heeft. Door de vrijheid van godsdienst en de vrijheid van levensovertuiging in één artikel naast elkaar te plaatsen, wordt geenszins miskend dat er wezenlijke verschillen tussen beide vormen van geestelijk leven bestaan. Met het plaatsen in één artikel hebben wij ons aangesloten bij de Staatscommissie.

Het is juist zoals de leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties stellen, dat artikel 1.6, tweede lid, in combinatie met het vervallen van artikel 184 huidige Grondwet en artikel A.1.6.1 meebrengt, dat gedurende enige tijd, welke maximaal tot 5 jaar kan uitlopen, nieuwe gemeentelijke regelingen kunnen worden getroffen met betrekking tot processies, welke re-

gelingen, zoals eveneens juist is gesteld, een verbod tot het houden van processies kunnen bevatten.

Er heeft zich op het terrein van openbare godsdienstoefeningen buiten gebouwen en besloten plaatsen een praktijk ontwikkeld van verdraagzaamheid en vrijheid, welke ons aanleiding geeft te veronderstellen dat zodanige regelingen welhaast zeker niet zullen worden getroffen. Mocht niettemin een gemeentelijke regeling de grens van het aanvaardbare overschrijden, dan bestaat de mogelijkheid langs de weg van artikel 185 gemeentewet zodanige regeling te corrigeren. Internationale verdragen, waartoe het Koninkrijk is toegetreden of spoedig zal toetreden bieden daartoe een geëigende grondslag.

Artikel 1.7. (openbaren van gedachten en gevoelens)

Eerste lid (drukkers)

Kunnen naar de mening van de regering, zo vragen de leden van de fractie van de V.V.D., uithangborden en neonletters vallen onder «drukkers» wanneer daarin gedachten of gevoelens worden geopenbaard?

In het eerste lid van artikel 1.7 is letterlijk de tekst van het huidige artikel 7 van de Grondwet overgenomen. Dit houdt onder meer in, dat de uitleg, die het begrip «drukkers» in de jurisprudentie heeft gekregen, eveneens van toepassing zal zijn op hetzelfde begrip in het voorgestelde artikel. Daarom valt aan te nemen, dat uithangborden en neonletters, evenals thans, onder het begrip «drukkers» gerangschikt zullen worden.

In de jurisprudentie op artikel 7 Grondwet worden bandopnamen, grammofoonplaten, video-tapes en filmrollen niet onder «drukkers» begrepen. Met de plaatsing van artikel 7 Grondwet in het kader van het voorgestelde artikel 1.7, in welk artikel naast de grondwettelijke garanties voor het openbaren van gedachten of gevoelens door de drukkpers ook waarborgen voor andere wijzen van openbaren van gedachten of gevoelens worden gegeven, lijkt er nog minder reden te zijn bandopnamen en dergelijke onder het begrip «drukkers» te begrijpen door ze onder het eerste lid van artikel 1.7 te laten vallen. Daarom ligt het voor de hand bandopnamen, grammofoonplaten, video-tapes en filmrollen, voor zover ze niet vallen onder het tweede lid van artikel 1.7, te beschouwen als de «middelen» bedoeld in het derde lid.

In beginsel zullen spandoeken onder het eerste lid van artikel 7 vallen. Indien spandoeken worden gebruikt bij betogingen ligt het echter meer voor de hand de grondwettelijke bepalingen over het recht tot betoging en de krachtens die bepalingen geldende regels, van toepassing te achten op de spandoeken. Spandoeken, die tijdens een betoging worden meegedragen vormen immers een wezenlijk element van die betoging. Het lijkt daarom juist de bijzondere rechtsregels die voor betogingen in het algemeen gelden mede betrekking te laten hebben op spandoeken.

De leden van de fractie van de V.V.D. hebben ons verder verzocht uiteen te zetten waarom «feitelijke mededelingen of inlichtingen» niet vallen onder «gedachten of gevoelens»

Wij wijzen deze leden erop, dat wij in de memorie van toelichting (blz. 33) hebben betoogd, dat het recht om inlichtingen te garen, te ontvangen en door te geven reeds voor een belangrijk deel besloten ligt in artikel 1.7. Het doen van feitelijke mededelingen of het geven van inlichtingen kan immers zeer goed het openbaren van gedachten of gevoelens inhouden. Dit blijkt ook uit de jurisprudentie op artikel 7 Grondwet. Met de genoemde leden zijn wij van mening, dat een vrije nieuwsstroom een voorwaarde is voor ons staatsbestel. Wij menen echter dat artikel 1.7 alle garanties biedt voor een vrije nieuwsstroom. Een wezenlijk doel van artikel 7 Grondwet was en is het bieden van garanties voor de persvrijheid. Elementair voor het functioneren van de persvrijheid is de vrijheid (feitelijke) informatie te verschaffen. Bovendien zijn vaak feitelijke informatie en nieuwsanalyse, opinie en commentaar niet te scheiden. De selectie van feiten en het kader waarin ze worden gepu-

bliceerd geven aan de informatie veeleer het karakter van een meningsuiting. Wij menen daarom, dat ook het openbaren van feitelijke mededelingen of inlichtingen in het algemeen onder het begrip «openbaren van gedachten of gevoelens» valt. Er zijn echter gevallen denkbaar waarin het geven van inlichtingen zozeer buiten de sfeer van het artikel is gelegen, dat toepassing van het artikel oneigenlijk zou aandoen. Te wijzen valt bijvoorbeeld op de vermelding van de samenstelling van een produkt op een verpakking. Uit het voorgaande blijkt, dat het uitgesloten is, dat artikel 1.7 het mogelijk zou maken dat in Nederland voor publikaties als door deze leden genoemd voorafgaand verlov van de overheid zou worden geëist.

Ons standpunt achten wij niet in strijd met artikel 10 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Eerst indien een nationale rechtsregel op een door het verdrag niet toegestane wijze de gelding van verdragsrechten binnen onze rechtsorde zou beperken, zou deze regel onverbindend zijn. Het voorgestelde artikel 1.7, eerste lid (dat overigens als artikel 7 Grondwet nimmer in strijd met het verdrag is geoordeeld door de verschillende instanties die met de uitleg en toepassing van het verdrag zijn belast) laat de werking van artikel 10 Europees Verdrag binnen de Nederlandse rechtsorde geheel onaangetaast.

Wij zien dan ook geen reden waarom het Europese Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg het eerste lid van artikel 1.7 in strijd zou achten met artikel 10 van het Europese Verdrag. Evenmin zien wij enige grond een beperking in de Grondwet op te nemen als door de genoemde leden bedoeld.

Tweede lid (omroep)

Uit hetgeen wij hierboven over het begrip «gedachten of gevoelens» hebben opgemerkt moge blijken, dat het door de leden van de fractie van de V.V.D. geconstateerde verschil tussen dat begrip en het begrip «inhoud van een uitzending» in het algemeen zal ontbreken.

Het tweede lid verbiedt voorafgaand toezicht op de inhoud van een uitzending. Het verzamelen van informatie voor een uitzending valt daarbuiten. Bij radio en televisie betekenen uitzenden, openbaren en verspreiden hetzelfde. Het openbaren en verspreiden van informatie via radio en televisie wordt daarom door het voorgestelde tweede lid beschermd.

Het verspreiden van drukpersprodukten heeft in de jurisprudentie bescherming gevonden. Deze jurisprudentie zal ook na de inwerkingtreding van het voorgestelde artikel 1.7 gecontinueerd kunnen worden. Wij wijzen op hetgeen wij over dat onderwerp reeds hebben opgemerkt. Het begrip «inhoud» van een radio- of televisie-uitzending heeft ook betrekking op de vormgeving van een uitzending. Inhoud en vorm van een radio- of televisie-uitzending zijn immers in werkelijkheid niet te scheiden.

Vormgeving van een uitzending en het openbaren en verspreiden van informatie door radio en televisie worden, zoals hierboven reeds is uiteengezet, beschermd door het voorgestelde tweede lid. De veronderstelling dat het grondwettelijk recht, neergelegd in het tweede lid, illusoir zal zijn achten wij daarom onjuist.

Derde lid (andere uitingsvormen)

De leden van de fracties van de P.v.d.A. achten het noemen van de leeftijd van zestien jaren in deze bepaling weinig gelukkig. Zij vreesden dat de formulering de neiging zal wekken de grondwettelijke 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.

Wij erkennen, dat er nadelen verbonden kunnen zijn aan het noemen van leeftijdsgrenzen in de Grondwet. Deze wegen echter naar onze mening niet op tegen de voordelen van het vermelden van een leeftijdsgrens. Deze vermelding schept immers duidelijkheid. Bij omschrijvingen als «jeugdige personen» of «jongeren» ontbreekt die duidelijkheid in hoge mate.

In antwoord op de vraag van deze leden welke juridische consequenties de grondwetsherziening op dit onderdeel zal hebben op het bepaalde in artikel 240bis van het Wetboek van Strafrecht, delen wij mede, dat de voorgestelde grondwetsbepalingen niet nopen tot wijziging van het genoemde artikel. Het is immers een bepaling van repressieve aard, die valt onder de beperkingsgrond van de eerste volzin van het derde lid van artikel 1.7: «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.»

De leden van de fractie van de V.V.D. vrezen, dat de beheersing door de Hoge Raad van de beperkingen ten aanzien van de «verspreiding» in verband met het derde lid van artikel 1.7 een grondwettelijke bais zal missen.

De verspreidingsjurisprudentie van de Hoge Raad is voortgevloeid uit een interpretatie van artikel 7 Grondwet. Dit artikel hebben wij mede met het oog op handhaving van de verspreidingsjurisprudentie letterlijk opgenomen als eerste lid van artikel 1.7. Dit eerste lid over het openbaren van gedachten of gevoelens door de drukpers vormt in artikel 1.7 een *lex specialis* ten opzichte van het derde lid, dat over het openbaren van gedachten of gevoelens in het algemeen handelt. Daarom zien wij geen reden voor de vrees, die de leden van de fractie van de V.V.D. hebben uitgesproken.

Naar aanleiding van de bij deze leden opgekomen vraag, waarom de regering in lid 3 niet een recht tot verspreiding heeft ingelast, merken wij nog het volgende op. Hoewel het derde lid geen belemmeringen bevat voor niet de inhoud betreffende voorschriften – ook van lagere wetgevers – omtrent bv. plaats, tijdstip en wijze van openbaarmaking en verspreiding, mag door zodanige voorschriften vanzelfsprekend het feitelijke functioneren van het recht niet volledig onmogelijk worden gemaakt. Zo laat zich een ontwikkeling denken, dat de bedoelde voorschriften niet zover mogen gaan, dat aan een middel van openbaarmaking, dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op de openbaarmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien, redelijkerwijze geen gebruik van betekenis wordt gelaten.

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties mogen wij voor het antwoord op hun vraag naar de betekenis van het eerste en derde lid van artikel 1.7 in relatie tot elkaar verwijzen naar hetgeen wij hierboven daarover hebben opgemerkt. Wij voegen hieraan nog toe, dat de vrijheid van meningsuiting door opneming van het derde lid geenszins meer wordt beperkt dan thans het geval is. Integendeel, naast het behoud van de bescherming van de drukpers, vervat in het eerste lid, komt daar nu bij de bescherming die het derde lid geeft voor andere uitingsmiddelen.

Deze leden vragen verder om een uiteenzetting waaruit blijkt, waarom er verschil wordt gemaakt tussen de in het derde lid opgenomen beperking van het recht tot het openbaren van gedachten of gevoelens door andere middelen dan in de voorgaande leden genoemde middelen enerzijds en artikel 1.6, waar in het tweede lid de beperkingsmogelijkheid wordt vermeld van het recht zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden buiten gebouwen en besloten plaatsen anderzijds.

Het recht, dat in het derde lid van artikel 1.7 wordt omschreven, is beperkt tot de *inhoud* van de door dat lid beschermde uitingen. Daarbuiten geeft dit lid geen bescherming. Daarom kan ten aanzien van dat recht worden volstaan met het verlenen van een bevoegdheid tot het beperken van dat recht aan de wetgever in de formele zin, zonder de mogelijkheid tot delegatie.

Het recht zijn godsdienst of levensovertuiging te belijden betreft zowel het zuivere belijden van de godsdienst of levensovertuiging alsook allerlei naar buiten blijkende uitingshandelingen van dat belijden (onder andere processies).

Daarom is aan de wetgever de bevoegdheid gegeven ter zake van de uitoefening van dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen – met de mogelijkheid van delegatie – regels te stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden.

Van de zijde van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties en van de fractie der V.V.D. werden kritische opmerkingen gemaakt en vragen gesteld nopens het laatste lid van het voorgestelde artikel 1.7: «4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame».

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties menen, dat hierdoor de mogelijkheid ontstaat om door wetgeving «handelsreclame» in alle media en voor ieder produkt te verbieden of aan voorwaarden te onderwerpen. Ook al zou dit niet in de bedoeling liggen, het voorgestelde lid 4 zou daartoe toch wel de mogelijkheid bieden, terwijl de essentie van artikel 1.7 juist is het vastleggen van een der in de Westerse democratie meest essentiële grondrechten, de vrijheid van meningsuiting. Zij vrezen, dat door deze bepaling elk (restant van) vrijheid op het stuk van de handelsreclame tot een gunst van de overheid zou worden.

Wij betreuren de ongerustheid, die uit het betoog van de leden dezer fracties spreekt, doch wij menen, dat deze ongerustheid ongegrond is. Daartoe wijzen wij er allereerst op, dat de bestaande grondwettelijke waarborg, gelegen in artikel 7 der geldende Grondwet beperkt is tot het door de drukpers openbaren van gedachten of gevoelens. Omtrent radio en televisie en omtrent het openbaren van gedachten of gevoelens door andere middelen spreekt artikel 7 niet. Toch heeft dit niet geleid tot ongerustheid voor een zodanig optreden van de overheid, dat bijvoorbeeld ten aanzien van reclame door radio en televisie of door andere middelen elk restant van vrijheid tot een gunst van de overheid zou worden.

Overigens is het de vraag of het bestaande artikel 7 van de Grondwet ook betrekking heeft op met name handelsreclame. Wij wijzen er op, dat de Raad van State in zijn advies¹ opmerkt, dat op tal van plaatsen in de wetgeving regelingen voorkomen die de conclusie wettigen, dat althans naar het oordeel van de betrokken wetgevers deze materie niet onder de werking van artikel 7 Grondwet valt. Voorts merkt de Raad van State op, dat er geen aanwijzingen zijn, dat de rechtspraak daarover anders zou oordelen. Het arrest van de Hoge Raad van 18 januari 1972 (N.J. 1972, nr. 193) inzake de Landschapsverordening Zeeland maakt een duidelijk onderscheid tussen het beletten van meningsuitingen en het keren van het aan iedere eigenaar of gebruiker van onroerend goed toestaan dat goed zonder enige beperking aan te wenden voor het aanbrengen van opschriften, aankondigingen en afbeeldingen, zoals in het onderhavige geval voor handelsreclame.

Naar wij ook in de memorie van toelichting (blz. 37) hebben uiteengezet, zijn in de sfeer van de wetgeving inderdaad allerlei gevallen aanwijsbaar, waarin het maken van reclame hetzij bij formele wet hetzij bij lagere regeling is verboden of beperkt op zodanige wijze, dat moet worden aangenomen, dat de betreffende materie naar het oordeel van het regelgevende orgaan niet onder de werking van artikel 7 Grondwet valt. Het voorgestelde vierde lid beoogt slechts elke onzekerheid op dit punt op te heffen.

Voorts wijzen wij nog op het volgende.

Legt men het begrip inhoud van een radio- of televisie-uitzending in het tweede lid van artikel 1.7 ruim uit, dan zou, indien het vierde lid niet zou zijn opgenomen, voorafgaand toezicht door de Stichting Etherreclame (STER)² op reclame-uitzendingen voor radio en televisie niet langer zijn toegestaan.

De leden van de C.D.A.-verband samenwerkende fracties menen voorts, dat de voorgestelde bepaling strijd zou doen ontstaan met artikel 10 van het Europese Verdrag, waar een algemene vrijheid van meningsuiting wordt geformuleerd met enige uitzonderingen daarop. Naar ons oordeel is het voorgestelde artikellid geenszins in strijd met artikel 10 van het Europese Verdrag. Wij zien hierbij niet over het hoofd, dat die bepaling in zijn omschrijving van de vrijheid van meningsuiting ruimer is dan die van het openbaren van gedachten of gevoelens, welke het bestaande artikel 7 Grondwet en het voorgestelde artikel 1.7 geven. Met name wordt hierin ook genoemd het ontvangen en doorgeven van inlichtingen, hetgeen ook kan wijzen op handels-

¹ 13872, nr. 4, blz. 69.

² Zie de artikelen 49 en 50 Omroepwet.

reclame al is een rechterlijke uitspraak daarover nog niet gevallen. Maar het maken van handelsreclame wordt door het voorgestelde artikellid allerminst verboden. Pas door wettelijke maatregelen kan een zodanig verbod of kunnen beperkingen van overheidswege daarvoor worden gesteld. Dergelijke maatregelen dienen uiteraard de toets van het Verdragsartikel te kunnen doorstaan, derhalve te kunnen vallen onder de overigens zeer ruim geformuleerde beperkingsmogelijkheden, welke in het tweede lid van het artikel zijn voorzien. Niet is aan te nemen, dat bij de vaststelling van dergelijke maatregelen niet eenzelfde voorzichtig beleid zal worden gevolgd als tot dusver bij het treffen van wettelijke regelen terzake in acht is genomen.

Anders dan de leden hier aan het woord achten wij het begrip «handelsreclame» voldoende duidelijk om in wetgeving te worden gebruikt. Met hen verstaan wij onder het begrip «reclame» iedere vorm van openbare aanprijzing van goederen en diensten, doch door dit te beperken tot «handelsreclame» heeft de uitzondering slechts betrekking op reclame voor commerciële doeleinden en is zij niet van toepassing op propaganda voor ideële doeleinden. Aldus laat de term voor voorschriftgevers en eventueel voor de rechter naar onze mening geen twijfel omtrent haar strekking.

Op een desbetreffende, zowel door de leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties als door de leden behorende tot de V.V.D.-fractie gestelde vraag delen wij mede, dat een formulering als artikel 1.7, lid 4 bevat niet in de grondwetten van onze E.E.G.-partners voorkomt. Hoezeer ook op daarvoor in aanmerking komende gebieden gestreefd wordt naar uniformering van wetgeving, staat dit allerminst in de weg aan het ontwikkelen van eigen initiatieven op het terrein van grondwetgeving en gewone wetgeving. Ook eerder in deze memorie hebben wij aangegeven dat het nationaal-eigene in de diverse grondwetten van de lid-staten der E.E.G. een grens stelt aan het bereiken van een zekere eenvormigheid ten aanzien van de nationale grondrechten.

Uit het ontbreken van een bepaling als artikel 1.7, vierde lid, in de grondwetten van de lid-staten der E.E.G., mag echter alleminst worden afgeleid dat maatregelen met betrekking tot beperking van handelsreclame in die landen als in strijd met de aldaar geldende grondwet moeten worden beschouwd. Zo bestaan in de lid-staten van de E.E.G. België, Duitsland, Engeland en Frankrijk en ook in Zweden reeds wettelijke mogelijkheden om tegen misleidende reclame op te treden. Wat de Europese Gemeenschappen betreft, wijzen wij er op dat sedert enige jaren bij de Europese Commissie richtlijnen in voorbereiding zijn die ten doel hebben de wettelijke regelingen betreffende de materie van de misleidende reclame te harmoniseren. Op 18 februari 1972 nam het Comité van Ministers van de Raad van Europa een – ook door Nederland aanvaarde – resolutie¹ aan waarin onder meer aan de lid-staten werd aanbevolen afdoende maatregelen te nemen tegen misleidende reclame.

Wij gaan nu vast in op een vraag van leden van de fractie van de V.V.D. of het vierde lid van artikel 1.7, gelet op de resolutie van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa (Res. 543 (1973)) over een Charter rakende de bescherming van de consument, ertoe zou leiden dat de consument onvoldoende wordt voorgelicht.

Daarvoor behoeft naar onze mening geen enkele vrees te bestaan. In de door de leden hier aan het woord vermelde resolutie wordt het recht op voldoende informatie van de consument erkend, zij het, dat tegelijkertijd wetgeving op het terrein van de misleidende reclame als een der wenselijkheden ter bescherming van de consument wordt bepleit. De Regering heeft zich bij deze in Europees verband op gang zijnde ontwikkeling aangesloten door indiening van het ontwerp van Wet Regelen omtrent de privaatrechtelijke bescherming tegen misleidende reclame (13 611 zitting 1975–1976).

Wij menen met het voorgaande te hebben duidelijk gemaakt dat wij met ons voorstel tot opnemng van artikel 1.7, lid 4, geen nieuwe gedachte introduceren die aan de rechtsstelsels van de EEG volkomen vreemd zou zijn. Ons lijkt, gezien de hiervoor genoemde ontwikkelingen op het terrein van de

¹ Zie bijlage I bij Kamerstuk 13611 (1975–1976).

handelsreclame in Europees verband, eerder het tegendeel het geval.

Van de aan de leden van de Eerste Kamer gerichtte brief dd. 9 februari 1977 van de Bond van Adverteerders en de Vereniging van erkende reclame-adviesbureaus hebben wij inmiddels kennis kunnen nemen. In het algemeen miskent de inhoud van die brief de strekking van de voorgestelde bepaling. Die bepaling wil slechts duidelijk maken, dat handelsreclame valt buiten de bijzondere bescherming welke het openbaren van gedachten of gevoelens geniet. Zoals ook de brief erkent (zie punt 6), wordt handelsreclame ook thans niet geacht de bescherming van artikel 7 der bestaande Grondwet te genieten.

Ten aanzien van het in punt 5 van de brief gestelde verwijzen wij naar ons hierboven gegeven betoog, dat door toevoeging van lid 4 aan artikel 1.7 in geen enkel opzicht strijd zou ontstaan met artikel 10 van het Europese Verdrag. Dergelijke strijd zou pas denkbaar zijn bij concrete wettelijke voorschriften, de handelsreclame betreffende. Deze zouden uiteraard moeten worden getoetst aan de tekst van artikel 10 van het Verdrag en met name aan de beperkingsgronden die in het tweede lid van dat artikel zijn opgesomd.

Inzake punt 7 verwijzen wij naar wat wij hierboven schreven omtrent de naar onze mening voldoende duidelijke term «handelsreclame». De toevoeging van «handels» beperkt de hier bedoelde reclame tot die gericht op commerciële doeleinden.

In aansluiting hierop bespreken wij de vragen, welke de leden van de fractie van de V.V.D. inzake dit onderwerp hebben gesteld.

Van de publikatie van prof. mr. W.J. Slagter in *Adformatie*, Weekblad voor reclame en marketing dd. 17 februari 1977 hebben wij kennis genomen. Prof. Slagter heeft daarin een andere tekst voor artikel 1.7 lid 4 voorgesteld met de volgende inhoud: «Het bedrijfsmatig in reclame aanbieden van goederen en diensten kan aan een voorafgaand verlot worden verbonden, indien de aanbieding plaatsvindt in een radio- of televisie-uitzending en voor het overige slechts indien de aanbieding kennelijk een gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren».

Zulk een tekst zouden wij als grondwetsbepaling voor de wetgever te nauwsluitend achten. Daarbij wijzen wij op de zeer veel ruimere mogelijkheden van beperking, welke het tweede lid van artikel 10 van het Europese Verdrag bevat. Ook overigens menen wij, dat het niet goed zou zijn een dergelijke gedetailleerde bepaling in de Grondwet op te nemen. Aan de wetgever dient te worden overgelaten om naar de desbetreffende omstandigheden – en uiteraard met inachtneming van artikel 10 van het Europese Verdrag – waar nodig beperkingen aan het maken van handelsreclame te stellen, beperkingen welke – wij herhalen het – in de door ons voorgestelde grondwettelijke bepaling op zichzelf gezien niet zijn gelegen. Wij zijn ook niet bevreesd, dat de wetgever onnodig beperkingen zal gaan stellen. Wij treden hierbij niet in een beschouwing over de verschillende, door de schrijver als mogelijk genoemde beperkingen. Voor enkele daarvan zoals die wegens effecten van de produktie of van het produkt op de milieubescherming, op het gebruik van grondstoffen of van energie zouden goede argumenten kunnen worden aangevoerd.

Zoals hierboven reeds is uiteengezet, achten wij lid 4 niet in strijd met artikel 10 van het Europese Verdrag. Een uitspraak van het Europese Hof voor de rechten van de mens te Straatsburg, dat dit lid wel in strijd zou zijn met artikel 10 achten wij praktisch ondenkbaar. Mogelijk zou zijn een oordeel van het Hof omtrent een concrete wettelijke maatregel, die een beperking op het maken van handelsreclame zou beogen. Zou het Hof zulk een maatregel in strijd met artikel 10 van het Europese Verdrag achten, dan zou daarmee aan die maatregel zijn kracht zijn ontvallen.

Hoezeer ook wij gekant zijn tegen meningsuitingen als bijvoorbeeld propaganda voor het fascisme, menen wij, dat het te bezwaarlijk is om meningsuitingen in een grondwettelijke bepaling uit te zonderen van een verbod van preventieve censuur zonder daarmee te kort te doen aan de strekking van het

grondrecht. Anders is dit voor het voldoende duidelijke begrip handelsreclame omdat dat begrip niet het openbaren van gedachten of gevoelens betreft.

Artikel 1.9 (vergadering en betoging)

Artikel 1.9 houdt in dat de autonome bevoegdheid van de gemeenten omtrent betogingen regels te stellen zal vervallen. Het beperken van het recht tot betoging wordt in dat artikel aan de wetgever opgedragen. Krachtens het tweede lid van artikel 1.9 kan de wetgever echter aan onder andere organen van de gemeenten in medebewind bevoegdheden verlenen regels te stellen omtrent betogingen. Deze bevoegdheden moeten wel blijven binnen het kader van de bescherming van de gezondheid, het belang van het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. De wetgever zal zelf kunnen bepalen in welke mate hij krachtens het tweede lid aan lagere organen bevoegdheden met betrekking tot betogingen zal verlenen (zie hierover ook de paragraaf over de terminologie van deze memorie). Wij menen daarom, dat artikel 1.9 geen wetstechnische complicaties schept.

Het tweede lid van artikel 1.9 moet worden gelezen in samenhang met het eerste lid van dat artikel. In het eerste lid wordt allereerst het *recht* tot betoging (en vergadering) grondwettelijk vastgelegd met de bevoegdheid van de wetgever in formele zin om beperkingen te stellen.

Deze beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» laat geen delegatie toe. Alle beperkende regels, die krachtens deze clausule worden gegeven, zullen in de wet zelf moeten worden vastgelegd. Daarnaast wordt in het tweede lid van artikel 1.9 de bevoegdheid van de wetgever omschreven voor de in dat lid genoemde doeleinden beperkingen te regelen ten aanzien van de uitoefening van het recht tot betoging. De beperkingsbevoegdheid van het tweede lid laat – in tegenstelling tot de beperkingsbevoegdheid van het eerste lid – wel toe, dat de wetgever aan lagere organen met betrekking tot de in dat lid genoemde onderwerpen de bevoegdheid tot het stellen van regels omtrent betogingen verleent.

Artikel 1.12 (brief-, telefoon- en telegraafgeheim)

Hoe denkt de Regering, zo vragen de leden van de fractie van de V.V.D., deze bepaling (over het briefgeheim) 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.

De thans voorliggende tekst van de bepaling over het briefgeheim houdt, voor wat de aan de post toevertrouwde brieven betreft, hetzelfde in als het huidige artikel 173 Grondwet. Het verschil tussen de voorgestelde bepaling en artikel 173 Grondwet is, dat in ons voorstel de huidige grondwettelijke garanties voor brieven niet meer beperkt zijn tot brieven die aan de post of enige andere openbare instelling van vervoer zijn toevertrouwd, maar in het algemeen voor brieven zullen gelden.

Evenals thans onder artikel 173 Grondwet zal onder de voorgestelde bepaling het openen van aan de post toevertrouwde brieven bij een algemeen onderzoek naar het verzenden van verdovende middelen per brief slechts mogen geschieden indien de wet een basis verschaft voor dat onderzoek en de rechter daartoe last heeft gegeven.

Artikel 1.13 (onteigening)

Het door ons voorgestelde artikel 1.13 houdt voor wat de berekening van de schadeloosstelling bij onteigening betreft precies dezelfde garanties in als artikel 165 Grondwet. Dit blijkt zowel uit de tekst van de artikelen als uit de toelichting op ons voorstel.

De voorstellen van de Regering omtrent de berekening van de schadeloosstelling bij onteigening staan dan ook – aldus antwoorden wij de leden

van de fractie van de V.V.D. op hun desbetreffende vraag – volledig los van het voorgestelde artikel 1.13. Zij zijn ook onder vigeur van artikel 165 Grondwet ingediend en in behandeling genomen.

Naast de uiteenzettingen over het begrip «schadeloosstelling» in de memorie van antwoord hebben wij in de nota naar aanleiding van het eindverslag een passage gewijd aan het begrip «schadeloosstelling» bij onteigening, waarin nogmaals uitvoerig onze zienswijze is geschetst (13 872 nr. 11 blz. 3 en 4).

Schadeloosstellingen wegens onteigening worden vastgesteld en toegekend door de rechter.

Schadeloosstellingen als bedoeld in het derde lid van artikel 1.13 (wegens vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom of de beperking van de uitoefening van het eigendomsrecht in het algemeen belang) kunnen ook door lagere organen worden toegekend. Uit de Grondwet valt niet af te leiden door welke lagere organen en in welke gevallen de bedoelde schadeloosstelling wordt toegekend. Soms zal de wet daarover bepalingen bevatten (vgl. art. 49 Wet op de Ruimtelijke Ordening). Lagere overheden kunnen echter ook krachtens hun autonome bevoegdheid schadeloosstellingen als bedoeld in het derde lid toekennen.

Artikel 1.14 (vrijheidsontneming)

Eerste lid

Bij leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties bleef naar aanleiding van de in het eerste lid van artikel 1.14 opgenomen delegatiemogelijkheid twijfel bestaan of hierdoor in de toekomst niet op ruimere schaal delegatie zal kunnen plaatsvinden.

Opneming van de mogelijkheid tot delegatie in het eerste lid van artikel 1.14 is naar onze mening nodig in verband met de in vele wetten voorkomende bepalingen welke vrijheidsontneming krachtens de wet toestaan. Als sprekende voorbeelden noemen wij de artikelen 87 Provinciewet en 195 gemeentewet. Voor wat de twijfel van de leden hier aan het woord over het op ruimere schaal gebruik maken van de mogelijkheid van delegatie betreft, merken wij op dat het aan de wetgever ter beoordeling staat of en in hoeverre van de in het eerste lid van artikel 1.14 vervatte delegatiemogelijkheid, gebruik wordt gemaakt. Dat van deze mogelijkheid in de toekomst op ruimere schaal gebruik zal worden gemaakt dan in het verleden het geval is geweest, vermogen wij niet in te zien.

Het ligt in het voornemen van de Regering de materiële inhoud van het bestaande artikel 57 Grondwet in een nieuwe bepaling te handhaven. Wij tekenen hierbij nog aan, dat artikel 57 Grondwet zal blijven gelden totdat een voorstel strekkende tot opneming van zulk een nieuwe bepaling in de nieuwe Grondwet zal zijn opgenomen. De leden hier aan het woord vragen of de Regering artikel 1.14, eerste lid, reeds als een wettelijke regeling, op grond van welke algemene maatregelen van bestuur zullen kunnen worden uitgevaardigd, beschouwt. Wij merken op dat artikel 1.14, eerste lid, slechts vrijheidsontneming toestaat in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald. Zoals wij in de memorie van toelichting op bladzijde 22 en volgende en in de memorie van antwoord op bladzijde 13 onder «Terminologie» hebben aangegeven, moet de gedelegeerde bevoegdheid blijken uit een specifieke wetsbepaling. Artikel 1.14, eerste lid, kan niet worden aangemerkt als een wettelijke regeling op grond waarvan algemene maatregelen van bestuur zullen kunnen worden uitgevaardigd, maar eist juist zodanige wettelijke regeling. Evenmin zullen met een rechtstreeks beroep op artikel 1.14, eerste lid, bij ministeriële beschikking gevallen kunnen worden bepaald, waarin aan iemand zijn vrijheid wordt ontnomen. Slechts in de gevallen in dan wel krachtens zodanige wettelijke regeling bepaald mag vrijheidsontneming plaatsvinden. Overigens wijzen wij erop – dit mede gelet op de opmerking van de leden hier aan het woord dat de herziene Grondwet voor lange tijd zal

gelden en ook onder onbekende omstandigheden bescherming zal moeten bieden – dat krachtens het tweede lid een beroep op de rechter openstaat in alle gevallen waarin niet de rechter zelf de vrijheidsontneming heeft bevolen. De rechter is verplicht de rechtmatigheid van de aan hem voorgelegde vrijheidsontneming na te gaan en zo hij deze onrechtmatig oordeelt terstond de invrijheidstelling te gelasten. In deze omstandigheid en in de omstandigheid dat de rechter degene die de rechterlijke bemoeienis inroept binnen een bij de wet te bepalen termijn moet horen, zijn naar onze mening twee belangrijke waarborgen voor de justitiabelen gelegen, die voor hen ook in de toekomst van groot belang zullen kunnen zijn.

Tweede lid

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties vragen ons nog eens nader te omschrijven welke gevallen wij op het oog hebben bij vrijheidsontneming anders dan op rechterlijk bevel. 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 memorie van toelichting genoemde gevallen, als bedoeld in de Krankzinnigenwet, niet van toepassing zijn. Met deze gedachte stemmen wij in. Naar onze mening valt de rechterlijke machtiging, als bedoeld in de Krankzinnigenwet en de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, onder de term «rechterlijk bevel» in het tweede lid van artikel 1.14. Hierbij tekenen wij aan, dat niet elke vorm van machtiging onder het hier bedoelde rechterlijk bevel mag worden begrepen. De machtiging moet namelijk wel op een met name genoemde persoon betrekking hebben en de rechterlijke bemoeienis moet zodanig zijn, dat de rechter, voor zover in zijn vermogen ligt, tot een eigen oordeelvorming over het voorgelegde geval kan komen.

De leden hier aan het woord zagen als enige geval waarop artikel 1.14, tweede lid, betrekking zou kunnen hebben de in verzekeringstelling krachtens artikel 58 Sv. Zij vragen de Regering of nog andere gevallen aanwezig zijn. Als gevallen, waarin sprake is van vrijheidsontneming anders dan op rechterlijk bevel, kunnen worden aangemerkt de gevallen welke vallen onder artikel 26 Vreemdelingenwet. Ingevolge dit artikel kunnen, in het belang van de openbare rust, van de openbare orde of van de nationale veiligheid verschillende categorieën vreemdelingen in bewaring worden gesteld. Artikel 40 van die wet bepaalt dat de betrokken vreemdeling beroep tegen de vrijheidsontneming kan instellen bij de rechter.

Het door ons voorgestelde artikel beoogt voorts bescherming te geven tegen een eventuele niet op een wettelijke bepaling gegronde vrijheidsontneming, vanouds het «habeas corpus»-element.

Wij kunnen niet nu reeds de tekst aangeven van de wettelijke regeling waarin zal worden voorzien in een competentieregeling en het vastleggen van een termijn als bedoeld in het tweede lid van artikel 1.14. Deze leden maakten verder een opmerking over de tijdsduur binnen welke hij, aan wie anders dan op rechterlijk bevel zijn vrijheid is ontnomen, door de rechter dient te worden gehoord. Wil aan de waarborg, die in de bepaling over de hoorplicht door de rechter gelegen is, recht worden gedaan, dan zal men er inderdaad van moeten uitgaan dat de hier bedoelde termijn kort zal zijn.

De leden hier aan het woord vragen de Regering of zij van mening is dat de rechterlijke macht voldoende is toegerust om personen, aan wie anders dan op rechterlijk bevel hun vrijheid is ontnomen, binnen de door de wet te stellen – korte – termijn te horen.

Naar het zich laat aanzien zullen de hier bedoelde gevallen slechts incidenteel voorkomen. Wij voorzien hier, mede gezien de bevredigende praktijk van het opleggen van voorlopige hechtenis, waarbij het om veel meer dan incidentele gevallen gaat, geen moeilijkheden voor de rechterlijke macht. In antwoord op de vraag of een wettelijke regeling tijdig tot stand zal worden gebracht merken wij op dat wij een wettelijke regeling, waarin zoals hierboven reeds aangegeven voorzien is in een competentieregeling en het vast-

leggen van termijnen, wenselijk oordelen, maar dat niettemin rechtstreeks uit hoofde van het voorgestelde artikel de rechter van de plaats van gevangenhouding in aanmerking lijkt te komen een bevel tot invrijheidstelling te geven.

In antwoord op een vraag van leden van de fractie van de V.V.D. waarom de Grondwet hier bevelen aan de rechter gaat geven, merken wij het volgende op.

De bepaling van het tweede lid, welke overeenkomt met die welke door de staatscommissie werd voorgesteld, biedt hem, wie zijn vrijheid is ontnomen, de mogelijkheid de bemoeienis van de rechter in te roepen in alle gevallen waarin niet de rechter zelf de vrijheidsontneming heeft bevolen. De verzoeker dient binnen een bepaalde termijn te worden gehoord en de rechter gelast de invrijheidstelling, indien hij de vrijheidsontneming onrechtmatig oordeelt. De Grondwet draagt in dit geval aan de rechter een taak op. Deze opdracht wijkt niet af van de vele opdrachten, die wetgeving met betrekking tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht inhoudt. Dergelijke opdrachten van de wetgever laten echter de zelfstandigheid van de rechter bij het nemen van beslissingen in de hem voorgelegde gevallen onverkort.

Dezelfde leden vragen waarom de Regering niet heeft voorgesteld dat de rechter eveneens de invrijheidstelling moet gelasten, indien hij de vrijheidsontneming ongegrond oordeelt. Wij merken op dat de rechter ingevolge het tweede lid reeds deze bevoegdheid heeft. Een ongegronde vrijheidsontneming is onrechtmatig te achten. Ook in het geval dat de vrijheidsontneming rechtmatig plaatsvond, maar de voortzetting daarvan ongegrond of onrechtmatig mocht worden, heeft de rechter ingevolge het tweede lid van artikel 1.14 de invrijheidstelling te gelasten.

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

Wij veronderstellen, dat met deze vraag bedoeld wordt op het geval, dat een rechter iemands vrijheidsontneming gelast en een andere rechter in beroep het bevel tot de vrijheidsontneming vernietigt. Zou na deze beslissing in beroep de vrijheidsontneming worden voortgezet, dan wordt in strijd gehandeld met artikel 1.14. De voortzetting van de vrijheidsontneming zal immers in strijd zijn met het eerste lid van dat artikel. De desbetreffende persoon wordt zonder wettelijke grond vastgehouden. Verder zullen de waarborgen van het tweede lid van artikel 1.14 van toepassing zijn.

Derde lid

De leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties vroegen zich af waarom in het derde lid van artikel 1.14 de huns inziens vage woorden «redelijke termijn» worden gebezigd. Zij zouden het juister hebben gevonden indien dit artikellid had bepaald dat de berechting binnen een bij de wet te bepalen termijn moet plaatsvinden. De reden waarom wij voor de term «redelijke termijn» hebben gekozen is de volgende.

Bij de bepaling van een redelijke termijn waarbinnen de berechting, bedoeld in het derde lid, moet plaatsvinden, spelen verschillende factoren een rol. Een van deze factoren is, zoals wij in de memorie van antwoord reeds aangaven, de tijd, die nodig is om het gerechtelijk vooronderzoek te voltooien. Zo kan van de omvang en ingewikkeldheid van een zaak afhangen of in een gegeven geval de termijn waarbinnen iemand wordt berecht redelijk is. Mede daarom zal de termijn waarbinnen de berechting zal moeten plaatsvinden voor diverse soorten van gevallen verschillend kunnen zijn. Fixatie van een termijn in de Grondwet is derhalve uitgesloten. Dit is eveneens het geval ten aanzien van fixatie van een termijn in de wet.

Vierde lid

Leden van de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties achten voorshands de toevoeging van het vierde lid aan artikel 1.14 overbodig. Zij vragen of de Regering een nadere argumentatie wil geven voor haar beslissing het vierde lid op te nemen.

In de memorie van toelichting wezen wij erop dat uit diverse wettelijke voorschriften een beperking van grondrechten voortvloeit voor personen aan wie de vrijheid is ontnomen, zonder dat deze beperking herleidbaar is tot de specifieke beperkingsclausules van de grondrechtsbepalingen. Teneinde deze wettelijke regelingen in overeenstemming te doen zijn met de grondwetsbepalingen over grondrechten, zou de gehele wetgeving op dit punt moeten worden aangevuld. Een andere oplossing zou zijn de opneming bij daarvoor in aanmerking komende artikelen van een beperkingsbevoegdheid die is toegespitst op hen aan wie de vrijheid is ontnomen.

Wij hebben gekozen voor opneming van het vierde lid van artikel 1.14. Dat deze bepaling een zeer vrijblijvend karakter heeft, zoals dezelfde leden stellen, kunnen wij niet onderschrijven. De eis dat beperkingen in de uitoefening van grondrechten slechts zijn toegestaan, voor zover deze uitoefening zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt, laat aan de wetgever, de administratie en de rechter ter concretisering over wanneer de uitoefening van bepaalde grondrechten wel en wanneer niet kan worden beperkt. Opneming van deze eis dwingt verder de wetgever en de Regering tot bezinning over de vraag of een gegeven beperking van grondrechten zich met de vrijheidsontneming verdraagt. De vrees van de leden hier aan het woord dat deze bepaling aanleiding zal geven tot uitgebreide jurisprudentie kunnen wij dan ook niet delen.

Artikel 1.17, tweede lid (rechtsbijstand)

De leden van de V.V.D.-fractie vragen, of uit het handhaven van de term «rechtsbijstand» in het tweede lid moet worden afgeleid, dat minder-draagkrachtigen geen wettelijke voorzieningen mogen verwachten aangaande bijstand in administratieve zaken. Bij de omzetting van artikel 86, derde lid, eerste volzin, van het ontwerp der staatscommissie («leder heeft aanspraak op rechtsbijstand») tot het in artikel 1.17, eerste lid, geformuleerde recht niet verhinderd te worden zich te doen bijstaan in recht, hebben wij buiten twijfel willen stellen, dat het eerste lid slaat zowel op bijstand in recht, als op bijstand in administratief beroep. In het tweede lid van artikel 1.17 kon de term «rechtsbijstand» die ook de staatscommissie gebruikte, gehandhaafd blijven, omdat het tweede lid een ander gezichtspunt heeft dan het eerste lid, namelijk dat van de financiële voorzieningen ter zake van het verschaffen van rechtshulp. De term «rechtsbijstand» sluit niet uit dat regelingen worden getroffen ten behoeve van minder-draagkrachtigen ten aanzien van het verlenen van rechtshulp in administratieve zaken. De Grondwet werpt hier niet een obstakel op voor dergelijke regelingen. Aan de prudentie van de wetgever wordt overgelaten hoe hij de verlening van rechtshulp aan minder-draagkrachtigen wil regelen.

Artikel 1.18, tweede lid (rechtspositie van hen die arbeid verrichten)

De leden van de V.V.D.-fractie vragen, of de regeling der rechtspositie van hen die arbeid verrichten, behalve het aangeven der rechten, tevens omvat het omlijnen der plichten. Plichten kunnen inderdaad tot de regeling der rechtspositie behoren, bijvoorbeeld de regeling van werktijden. Bij het gegeven voorbeeld valt op te merken dat aan een dergelijke regeling weer rechten vastgeknoopt kunnen worden, bijvoorbeeld recht op redelijke werktijden en recht op overwerkvergoeding.

De leden van de V.V.D.-fractie merken op, dat het geven van voorschriften over de minimale beloning stellig kan voortvloeien uit het voorgestelde tweede lid van artikel 1.18. Dit is juist, maar wij voegen daaraan toe, dat zodanige voorschriften ook kunnen voortvloeien uit artikel 1.19.

De in laatstgenoemde bepaling vervatte opdracht omvat naast de zorg voor het inkomen van degenen die niet of niet meer arbeid verrichten, ook de zorg voor het inkomen van de arbeidende mens. Dit voor wat betreft het minimum-inkomen. Wat de maximum beloningen aangaat, wijzen wij erop, dat zowel artikel 1.18, tweede lid, als artikel 1.19 de zaken in dit opzicht open laat. De betrokken bepalingen sluiten niet uit, dat in het kader van het streven naar evenwichtiger inkomensverhoudingen het beleid gericht wordt op maximum beloningen, maar dwingen er op zichzelf niet toe.

Artikel 1.19 (bestaanszekerheid, sociale zekerheid, bijstand)

De leden van de V.V.D.-fractie vragen naar de betekenis van de term «bestaanszekerheid» in artikel 1.19, eerste lid. Wij merken op dat het in deze bepaling gaat om «bestaanszekerheid» in sociaal-economische zin. Onder de zorg daarvoor kan worden begrepen het algemeen economische beleid, en ook het beleid gericht op de financiële bestaanszekerheid van de burgers. Juist daarom hebben wij voor de formulering van de onderhavige bepaling gekozen voor de ruime, maar duidelijke term «bestaanszekerheid».

De leden van de V.V.D.-fractie stellen een vraag naar het verschil in formulering tussen artikel 1.19, tweede lid, betrekking hebbende op de aanspraken op sociale zekerheid, en artikel 1.19, derde lid, betrekking hebbende op het recht op bijstand. Wij merken op, dat de inhoud van de Algemene Bijstandswet zich betrekkelijk gemakkelijk leende voor verwoording daarvan ook in de Grondwet, namelijk als een bij de wet te regelen recht voor Nederlanders hier te lande, die niet in het bestaan kunnen voorzien. De verfijnde regeling van de uitkeringsgerechtigdheid in de andere door deze leden genoemde wetten daarentegen leende zich niet zo gemakkelijk voor een algemene formule in de Grondwet waarbij de nadruk zou vallen op het recht. Het risico dreigt dan, dat men in de Grondwet meer zegt dan de wetgeving kan waarmaken. Overigens wijzen wij erop, dat het tweede lid van artikel 1.19 spreekt van «aanspraken op sociale zekerheid». Daarin is in belangrijke mate een erkenning gelegen van hetgeen te dezer zake reeds tot stand is gebracht.

Artikel 1.20 (bewoonbaarheid en milieu)

De leden, behorende tot de in C.D.A.-verband samenwerkende fracties, vragen, of het niet juist zou zijn geweest althans ook te spreken van «de waterstaat zorgt voor de waterbeheersing». Wij merken op dat ook deze zorg, naast die van de verdediging van het land tegen het water, zeer goed te begrijpen is onder de in artikel 1.20 geformuleerde zorg voor de bewoonbaarheid van het land.

De leden, hier aan het woord, stellen vervolgens de vraag, of onder de zorg voor de bewoonbaarheid van het land ook vallen de niet in de memorie van toelichting genoemde zorg voor voldoende openbaar vervoer en die voor voldoende mogelijkheden voor particulier vervoer. Wij merken op dat de in artikel 1.20 bedoelde zorg voor de bewoonbaarheid van het land mede omvat de zorg voor het tot stand (doen) brengen van infrastructurele voorzieningen voor onder meer het verkeer. In het nader rapport (blz. 31) en de memorie van antwoord aan de Tweede Kamer (blz. 7) inzake wetsontwerp 13873, hebben wij daarop gewezen, en eerder in deze memorie kwam die zorg ook al ter sprake (onder «Algemene opmerkingen, wetsontwerp 13873 rakende»). Onder de hierbedoelde zorg kan men de door de leden, hier aan het woord, aangeduide zorg mede begrijpen.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen of onder «bescherming en verbetering van het leefmilieu» ook het leefmilieu van plant en dier te begrijpen is.

Wij merken op dat de onderhavige bepaling betrekking heeft op het fysieke milieu waarin wij leven.

Overeenkomstig hetgeen de eerste ondergetekende in zijn brief aan de Tweede Kamer van 3 oktober 1975 over het beleidsterrein van de milieuhygiëne heeft geschreven (Kamerstuk 13 643, nr. 1), gaat het bij dit beleid om de bescherming van de kwaliteit van het fysieke milieu *met het oog op de mens, de flora en de fauna*, tegen de achtergrond van de inpasbaarheid van het menselijk handelen in een stelsel van evenwicht van mens en natuurlijk milieu. *Het onderhavige artikel heeft mede betrekking op de natuurbescherming.*

Artikel 1.21 (volksgezondheid, woongelegenheid en ontplooiing)

De leden van de fractie van de P.v.d.A. achten het niet duidelijk en in geen geval taalkundig fraai, dat met het woord «zij» in het derde lid van artikel 1.21 de overheid is bedoeld. Wij delen die opvatting niet. Bij de drie leden waaruit artikel 1.21 bestaat, is steeds duidelijk tot wie de daarin vervatte opdracht zich richt, te weten de overheid. Bij de beoordeling of het derde lid taalkundig fraai is dient mede te worden afgewogen dat in de door ons voorgestelde redactie is voorkomen, dat het woord «overheid» in elk lid zou worden herhaald.

De leden van de V.V.D.-fractie wijzen erop dat in dit artikel de overheidszorg op drie manieren wordt beschreven, en tevens, dat in andere artikelen de plicht wordt geformuleerd om «regels te stellen». Om met het laatste te beginnen, wijzen wij erop dat met de formulering van de in wetsontwerp 13873 opgenomen opdrachten aan de wetgever beoogd is te doen uitkomen, dat de wetgever de nodige beleidsruimte heeft om het aangegeven terrein zelf in te vullen. De gegeven opdracht kan in verschillende vormen worden uitgewerkt; het particulier initiatief moet ook mogelijk blijven (men zie ons desbetreffend betoog in het algemeen deel van deze memorie). De keuze uit de verschillende vormen en de mate en het tempo waarin de wetgever het aangegeven terrein wil betreden, worden aan het inzicht van de wetgever overgelaten. Wat de formulering van de overheidszorg in artikel 1.21 betreft, merken wij op dat de afwisseling in formulering een aantal redenen heeft. Wij hebben gezien welke activiteit van de overheid verwacht werd met betrekking tot het onderwerp waarop de bepaling sloeg. Wij vinden dat «treft maatregelen ter bevordering» het beste past bij het onderwerp «volksgezondheid»; dat «bevordering . . . is voorwerp van zorg der overheid» goed toegesneden is op «voldoende woongelegenheid» en dat «voorwaarden scheppen voor» goed aansluit bij «maatschappelijke en culturele ontplooiing en vrijetijdsbesteding». Daarnaast heeft ons ook geleid de overweging, in één artikel niet dezelfde formule te herhalen.

De Minister-President, Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

De Staatssecretaris van Justitie,
H. J. Zeevalking

Overzicht van belangrijke onderwerpen, ten aanzien waarvan is afgeweken van het advies van de (meerderheid van de) staatscommissie-Cals/Donner en van het advies van de Raad van State

Onderwerp	Verhouding tot advies Staatscommissie	Verhouding tot advies Raad van State	Vindplaatsen
I. Wetsontwerp 13 872:			
1. Toetsing van de wet aan de grondwetsbepalingen inzake klassieke grondrechten	afgeweken van meerderheid, conform minderheid	niet afgeweken	MvT ¹ blz. 13–14 RvS ² blz. 57 NR ³ blz. 76 MvA ⁴ blz. 9 NE ⁵ — Hand. ⁶ blz. 2114–2115
2. Horizontale werking van grondrechten	t.a.v. klassieke grondrechten afgeweken van meerderheid t.a.v. sociale grondrechten niet afgeweken	deels conform, deels afgeweken	MvT blz. 15–16 RvS blz. 57–58 NR blz. 76–77 MvA blz. 10–11 NE blz. 2 Hand. blz. 2115, 2126–2127
3. Beperken van grondrechten	afgeweken van aanvaarden van algemene beperkingen	afgeweken van aanvaarden van algemene beperkingen	MvT blz. 20–22 RvS blz. 58–60 NR blz. 79 MvA blz. 11–12 NE — Hand. blz. 2116, 2127–2128
4. Artikel 1.1.:			
a. Gelijke gevallen gelijk behandelen i.p.v. gelijke bescherming verlenen			MvT blz. 24–25 RvS blz. 59, 60, 63 NR blz. 80, 81, 86
b. Politieke gezindheid als verboden discriminatiegrond opgenomen	afgeweken	afgeweken	MvA blz. 15–19 NE blz. 2 Hand. blz. 2150–2155
5. Artikel 1.7.:			
a. lid 1: inlichtingen garen, ontvangen en doorgeven niet afzonderlijk vermeld	afgeweken	niet afgeweken	MvT blz. 33 RvS blz. 67 NR blz. 92 MvA — NE — Hand. blz. 2195–2197
b. lid 3: openbaren van gedachten of gevoelens door andere media opgenomen	afgeweken van meerderheid, conform minderheid	deels conform deels afgeweken	MvT blz. 32, 34–36 RvS blz. 66–68 NR blz. 91–94 MvA blz. 30–31 NE — Hand. blz. 2195–2197
c. lid 4: uitzondering voor handelsreclame	afgeweken	R. v. State eens met strekking, maar bepaling lijkt R. van State overbodig	MvT blz. 37–38 RvS blz. 68–69 NR blz. 94–95 MvA blz. 31–32 NE — Hand. blz. 2195–2197

¹ MvT = memorie van toelichting, 13 872, nr. 3.

² RvS = advies Raad van State, 13 872, nr. 4.

³ NR = nader rapport aan de Koningin naar aanleiding van advies Raad van State, 13 872, nr. 4.

⁴ MvA = memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, 13 872, nr. 7.

⁵ NE = nota naar aanleiding van eindverslag voor de Tweede Kamer, 13 872, nr. 11.

⁶ Hand. = Handelingen Tweede Kamer, zitting 1976–1977.

Onderwerp	Verhouding tot advies Staatscommissie	Verhouding tot advies Raad van State	Vindplaatsen
6. Artikel 1.10.: lid 1: eerbiediging persoonlijke levenssfeer als recht erkend	afgeweken	niet afgeweken	MvT blz. 39–41 RvS blz. 70 NR blz. 96 MvA blz. 34–35 NE – Hand. blz. 2201–2202
7. Artikel 1.14.: lid 4: Uitoefening van grondrechten door degene aan wie rechtmatig zijn vrijheid is ontnomen	afgeweken	R. van State acht vraagstuk niet zo dringend dat opnemings van bepaling in Grondwet nodig zou zijn	MvT blz. 50 RvS blz. 71 NR blz. 99 MvA blz. 40 NE – Hand. blz. 2203
8. Artikel A 1.6.1.: processieverbod terstond doen vervallen	afgeweken	afgeweken	MvT blz. 30–31, 52 RvS blz. 65 NR blz. 90 MvA blz. 42–43 NE – Hand. –
II. Wetsontwerp 13 873:			
1. Klassieke en sociale grondrechten samenbrengen in hoofdstuk I	afgeweken van meerderheid, conform minderheid	niet afgeweken	MvT ¹ blz. 4–6 RvS ² blz. 17–19 NR ³ blz. 24–26 MvA ⁴ blz. 7–10 NE ⁵ – Hand. ⁶ blz. 2114, 2120–2122, 2124–2125
2. Geen onderverdeling in dat hoofdstuk	–	afgeweken	MvT blz. 4–6 RvS blz. 17–19 NR blz. 24–26 MvA blz. 7–9 NE – Hand. blz. 2114, 2120–2122, 2124–2125
3. Artikel 1.18.: lid 2: geen bepaling omtrent stakingsrecht	afgeweken	afgeweken	MvT blz. 11 RvS blz. 21–22 NR blz. 30 MvA blz. 15–16 NE blz. 4 Hand. blz. 2122–2123, 2145–2146, 2316, 2321

¹ MvT = memorie van toelichting, 13 873, nr. 3.

² RvS = advies Raad van State, 13 873, nr. 4.

³ NR = nader rapport aan de Koningin naar aanleiding van advies Raad van State, 13 873, nr. 4.

⁴ MvA = memorie van antwoord aan de Tweede Kamer, 13 873, nr. 7.

⁵ NE = nota naar aanleiding van eindverslag voor de Tweede Kamer, 13 873, nr. 10.

⁶ Hand. = Handelingen Tweede Kamer, zitting 1976–1977.