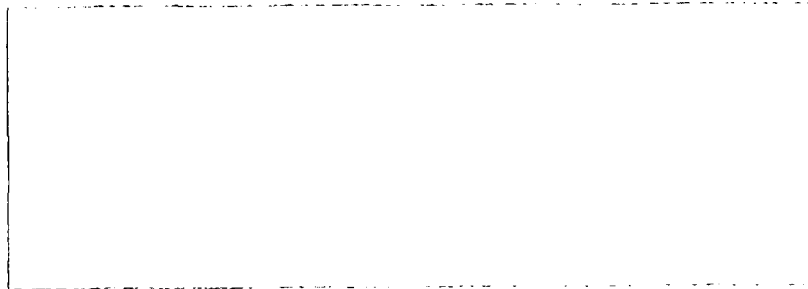




ADVIES

INZAKE DE "PROEVE VAN EEN
NIEUWE GRONDWET"



UITGAVE VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

(Verschijnt ten minste maandelijks)

1969, no. 10

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

ADVIES

INZAKE DE "PROEVE VAN EEN
NIEUWE GRONDWET"

UITGEBRACHT AAN DE MINISTER VAN
SOCIALE ZAKEN EN VOLKSGEZONDHEID

's-Gravenhage, 20 juni 1969

INLEIDING

Bij schrijven van 30 januari 1967 (zie bijlage I) heeft de toenmalige staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid naar aanleiding van de publikatie van de "Proeve van een nieuwe grondwet" aan de Raad een drietal vragen voorgelegd met het verzoek om daarover "vanuit de door de Raad behartigde taken en belangen" een oordeel te geven.

De drie bedoelde vragen zijn:

- a. bestaat er behoefte aan een algehele of gedeeltelijke herziening van de Grondwet?
- b. welke verlangens zouden bij zulk een herziening moeten worden verwezenlijkt?
- c. zijn de in de Proeve voorgestelde oplossingen aanvaardbaar?

In deze adviesaanvraag zelf ligt reeds besloten dat de Raad zijn oordeelsvorming moet beperken tot die ter zake van de Proeve rijzende vraagpunten, welke hem in verband met zijn taak om als orgaan van het bedrijfsleven, vooral in adviezen, aangelegenheden van sociale en economische aard te behandelen, ter harte gaan. Dit betekent met name dat de Raad in dit advies voorbij moet gaan aan de eerste van de drie hiervoor vermelde vragen: het ligt niet op 's Raads weg om zich ten principale uit te spreken over de veelomvattende, vnl. politieke en staatsrechtelijke vraag of een algehele of gedeeltelijke grondwetsvernieuwing wenselijk is. Bij het doen van de in dit advies vervatte voorstellen is de Raad daarom uitgegaan van de veronderstelling dat inderdaad de Grondwet als geheel een vernieuwing behoeft: het advies bevat hetgeen de Raad bij zulk een vernieuwing gaarne zag verwezenlijkt.

Met betrekking tot de twee andere bovenbedoelde vragen heeft de Raad gemeend zijn advies te moeten doen uitstrekken tot de drie volgende onderwerpen:

1. de vermelding van de Sociaal-Economische Raad in de grondwet;
2. de regeling van de openbare lichamen van bedrijf (publiekrechtelijke bedrijfslichamen) in de grondwet;
3. de vraag of, en zo ja in welke mate de grondwet aandacht dient te schenken aan de zgn. sociale grondrechten.

Het uitspreken van een oordeel over déze onderwerpen komt de Raad toe. Dit spreekt vanzelf wat betreft de eerste twee onderwerpen - bedacht zij dat ook de Raad zelf een bedrijfslichaam is, en dat hij voorts belast is met een zeker toezicht op de produkt- en bedrijfschappen - maar ook het overwegen van het derde onderwerp kan stellig worden gerekend te behoren tot het werkterrein van de Raad (al is de Raad zeker niet de enig geroepene om zich te verdiepen in de betrokken vraag): de sociale grondrechten

strekken er immers toe de maatschappelijke positie van ieder mens te beveiligen en te versterken en vormen dus bij uitstek een "aangelegenheid van sociale aard".

Ter voorbereiding van zijn advisering over het derde onderwerp heeft de Raad op 15 maart 1968 een commissie ingesteld, welke als volgt was samengesteld: prof. mr. N. E. H. van Esveld (voorzitter), mr. G. Laenen, mej. mr. V. Domela Nieuwenhuis, drs. H. A. M. Elsen, mr. J. C. van Gorkom, mr. G. van Muiden, mej. mr. J. C. Rutgers, prof. dr. F. J. H. M. van der Ven en prof. mr. J. J. M. van der Ven.

Nadat de heer Elsen zich als lid van de commissie had teruggetrokken, werd in zijn plaats benoemd de heer mr. G. C. van Dam.

Als vertegenwoordigers van de minister van Binnenlandse Zaken waren aangewezen de heren mr. J. Boesjes en mr. R. H. Hartog (plv.).

Deze commissie heeft zich overeenkomstig haar opdracht uitsluitend bezig gehouden met het opstellen en redigeren van paragraaf 4 van dit advies betreffende de sociale grondrechten. De paragrafen 2 en 3 werden voorbereid door het dagelijks bestuur van de Raad.

Bij brief van 29 juni 1967 heeft Uwe Excellentie de Raad gevraagd om zo mogelijk voor 1 januari 1968 advies uit te brengen. Het was de Raad niet mogelijk aan dit verzoek te voldoen. De bestudering van de moeilijke vraag welke plaats de grondwet aan de sociale grondrechten moet inruimen, bleek meer tijd in beslag te nemen dan was verwacht.

De Raad heeft het onderhavige advies vastgesteld in zijn vergadering van 20 juni 1969.

2. DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD ALS EEN DER IN DE GRONDWET GENOEMDE VASTE COLLEGES

De Proeve bevat een afzonderlijk hoofdstuk van vier korte artikelen (nrs. 53 t/m 56) over de "Vaste colleges (van advies en bijstand in zaken van wetgeving en bestuur)". Het eerste artikel bepaalt dat deze colleges alleen bij wet mogen worden ingesteld. In de volgende drie artikelen worden de drie naar het oordeel van de opstellers van de Proeve belangrijkste reeds bestaande colleges genoemd, t. w. de Raad van State, de Algemene Rekenkamer en de Sociaal-Economische Raad. Artikel 56 luidt als volgt: "De Sociaal-Economische Raad dient van advies over sociale en economische aangelegenheden".

Het vermelden van de Raad wordt aldus gemotiveerd, dat de Raad "zowel door de deskundigheid van de leden als door het feit dat de Raad optreedt als vertegenwoordiger van het georganiseerde bedrijfsleven, het belangrijkste bijzondere adviescollege van de regering" is. Gewezen wordt op de grote betekenis van de in eenstemmigheid tot stand gekomen adviezen (par. 90).

De Raad stemt ermede in dat hij in de nieuwe grondwet wordt vermeld op een wijze als in de Proeve voorgesteld, ook al vloeien uit zulk een vermelding geen belangrijke consequenties voort, met name niet de consequentie dat de ministers die belangrijke maatregelen van sociale of economische aard overwegen, de Raad moeten raadplegen (cf. art. 41, lid 2, Wet B.O.) Het komt de Raad inderdaad voor dat een nieuwe grondwet, die een aan de huidige situatie aangepast beeld wil geven van onder meer de gewichtigste

organen betrokken bij wetgeving en bestuur, de Sociaal-Economische Raad niet meer - zoals thans nog het geval is - onvermeld mag laten. De Raad hecht voorts ook waarde aan het noemen van de Raad als vast adviescollege, omdat daarmee grondwettelijk wordt erkend de permanente mogelijkheid voor het (georganiseerde) bedrijfsleven van een zeker medespreken (inspraak) ter zake van alle overheidsmaatregelen die (mede) voor het bedrijfsleven als geheel of voor onderdelen daarvan van belang zijn. Deze mogelijkheid stelt het bedrijfsleven in staat medeverantwoordelijkheid te dragen voor het ontwerpen en het welslagen van een doelbewust sociaal-economisch overheidsbeleid, gericht op het verwezenlijken van een stijging van de produktie en daarmee van een vergroting van welvaart en welzijn.

3. DE OPENBARE BEDRIJFSLICHAMEN IN DE GRONDWET

In één kort artikel (nl. art. 85) besteedt de Proeve aandacht aan de openbare bedrijfslichamen. Het artikel dient, samen met artikel 86, lid 1, ter vervanging van de huidige artikelen 159 t/m 162 der Grondwet. Het ene artikel is wel veel korter dan laatstbedoelde vier artikelen, maar de inhoud is wezenlijk dezelfde. Artikel 85 luidt:

- "1. Bij of krachtens de wet kunnen openbare lichamen voor beroep en bedrijf en andere openbare lichamen worden ingesteld.
2. De inrichting, samenstelling en bevoegdheid worden bij de wet geregeld".

De toelichting wijst erop dat naar de thans geldende opvattingen voor de instelling van (bedrijfs)lichamen met publiekrechtelijke (verordenende) bevoegdheden staatsrechtelijk gezien geen speciale grondwettelijke basis noodzakelijk is. Niettemin achten de opstellers het aanbevelenswaard de mogelijkheid van deze instelling "bij of krachtens de wet" uitdrukkelijk te vermelden in een grondwet die de hoofdlijnen van de staatsorganisatie wil aangeven (par. 133).

De Raad acht het juist dat de grondwet uitdrukkelijk blijft noemen de mogelijkheid van instelling van "openbare lichamen van bedrijf" (bedrijfslichamen) naast die ter zake van beroepslichamen. De omstandigheid dat enige tientallen bedrijfslichamen bestaan met soms uitgebreide en gewichtige verordenende bevoegdheden, rechtvaardigt dat de onderhavige categorie van openbare lichamen afzonderlijk in de grondwet wordt vermeld. Tevens betekent deze vermelding een onderstreping van de waarde die de zelfwerkzaamheid van bepaalde sectoren van het bedrijfsleven kan hebben. Bedacht zij daarbij overigens dat het uitvoeren van verordeningen in de praktijk lang niet altijd het belangrijkste onderdeel van de werkzaamheden van de bedrijfslichamen uitmaakt: belangrijker is dikwijls het verrichten van daden van vrij bestuur en het onderhouden van contacten met de overheid.

4. DE SOCIALE GRONDRECHTEN

Het is ter zake van de "sociale grondrechten" dat de opvatting van de Raad afwijkt van die van de opstellers van de Proeve.

In de huidige Grondwet komen deze rechten niet met zoveel woorden aan de orde. Alleen in het voorlaatste hoofdstuk worden twee onderwerpen behandeld die tot het terrein der sociale rechten behoren, t.w. het onderwijs en het "armbestuur".

De opstellers van de Proeve hebben de omstreden vraag of de sociale grondrechten een plaats moeten en ook kunnen hebben in de nieuwe grondwet, uitvoerig onder ogen gezien in par. 96 *) van de toelichting. Gemereerd wordt daarin dat in de laatste decenniën de onderhavige rechten sterk tot ontwikkeling zijn gekomen, vooral in internationale overeenkomsten, en dat er meermalen op is gewezen dat in de Nederlandse Grondwet deze ontwikkeling nog steeds geen weerslag heeft gevonden.

De opstellers zijn van mening dat de nieuwe grondwet niet aan de sociale grondrechten voorbij behoort te gaan. ("De ontwikkelingen van de opvattingen over de staat en de staatstaak en ook de feitelijke ontwikkeling van het staatsbestel hebben geleid tot het inzicht dat de sociale grondrechten evenals de vrijheidsrechten tot de grondslagen van de samenleving behoren en dat het vrijheidsideaal de aanvulling van het gelijkheidsideaal nodig heeft om materiële betekenis te krijgen"). Zij wijzen er evenwel op dat de aard van deze rechten medebrengt dat het redigeren ervan in grondwetsartikelen op bijzondere moeilijkheden stuit. Juist bij dit redigeren manifesteert zich een kenmerkend verschil tussen de klassieke vrijheidsrechten en de sociale rechten: de vrijheidsrechten lenen zich in beginsel voor een korte en in zichzelf afdoende grondwettelijke formulering waaraan de gewone wetgever niets behoeft toe te voegen (hoogstens wordt de wetgever bevoegd verklaard beperkingen aan te brengen op de in de grondwet vastgelegde vrijheden), terwijl daarentegen de sociale rechten naar hun aard niet vatbaar zijn voor zulk een formulering naar een uitgebreide concretisering in de lagere wetgeving nodig hebben om een reële inhoud te krijgen. Bovendien achten de opstellers van de Proeve het overbodig deze rechten, voor zover zij reeds in het nationale rechtsstelsel zijn geïntegreerd, alsnog uitdrukkelijk in de grondwet te formuleren.

Het is om deze redenen dat de opstellers hebben willen volstaan met één enkel kort artikel 69. Het artikel is opgenomen in hoofdstuk 5 "Wetgeving en bestuur", par. 4 "bijzondere bepalingen", en is dus geheel gescheiden van de vrijheidsrechten, waaraan hoofdstuk 1 is gewijd en die in het geheel van de Proeve een bijzondere plaats hebben gekregen.

Artikel 69 luidt als volgt: "De wet stelt regels vast omtrent de maatschappelijke rechten van de ingezetenen".

Blijkens de toelichting bij dit artikel (par. 111) worden onder maatschappelijke rechten verstaan sociale rechten in ruime zin, met inbegrip van economische en culturele rechten. Het artikel beoogt niet aan de wetgever op te dragen maatschappelijke rechten te vestigen en te regelen maar houdt een grondwettelijke erkenning in van de maatschappelijke rechten van de mens. "De betekenis van de voorgestelde bepaling ligt vooral hierin dat de maatschappelijke rechten enerzijds in dit artikel als juridische aanspraken van de individuele mens worden erkend, anderzijds ten principale onder de hoede van de nationale wetgever worden gesteld". Het voorstel om te volstaan met het geciteerde artikel houdt kennelijk verband met het karakter dat de opstellers aan de Proeve hebben willen geven. In de paragrafen 5 en 8 zetten zij uiteen ernaar te hebben gestreefd de Proeve zo beknopt mogelijk te houden en uitsluitend rechtsregels te doen bevatten. Naar hun mening dient de grondwet geen uitdrukking te geven aan staatkundige wenselijkheden omtrent toekomstige ontwikkelingen. De grondwet moet geen politiek programma zijn. In een grondwet met dit karakter behoren de sociale rechten, die in wezen geen concrete rechtsaanspraken zijn, maar veeleer programmapunten, niet thuis.

*) Als bijlage II bij dit advies gevoegd.

De Raad heeft begrip voor sommige der motieven die aan de beperkte opzet van artikel 69 ten grondslag liggen. Ook de Raad staat soberheid in de redactie der grondwet voor en erkent dat het moeilijk is een voor opneming in de grondwet geschikte formulering van sociale rechten te vinden. Hij is echter van mening dat het artikel niet bevredigt en dat er goede redenen zijn om aan een andere oplossing de voorkeur te geven. Het artikel 69 doet onvoldoende recht aan de grote maatschappelijke waarde die de sociale rechten hebben gekregen, deels door de reeds bereikte verwezenlijking ervan - nationaal en internationaal -, deels door het gewonnen inzicht dat het de taak van de wetgever is voor de uitbouw en consolidering van deze rechten zorg te blijven dragen. Des te meer is het artikel onbevredigend, omdat in de Proeve wel - en terecht - veel aandacht is geschonken aan de zgn. vrijheidsrechten, die wat betreft doel en strekking in wezen nauw aan de sociale rechten verwant zijn.

De bezwaren die in de toelichting bij de Proeve worden uiteengezet tegen opneming van de sociale rechten in de grondwet wegen naar 's Raads mening niet op tegen de motieven die vóór opneming pleiten, motieven welke niet zozeer juridisch van aard zijn zoals de bezwaren, maar veeleer van algemene, maatschappelijke aard. De Raad erkent dat de grondwet een juridisch staatsdocument is - de opstellers van de Proeve zien de grondwet kennelijk uitsluitend als zodanig - maar meent dat dit niet behoeft te verhinderen dat zij tevens een weerslag is en mag zijn van wat algemeen in het volk als belangrijk voor de juridische vormgeving van het staatsbestel wordt gevoeld, ook al vloeien er niet direct subjectieve rechten uit voort. Behalve juridisch document is de grondwet maatschappelijk handvest. Niet alle bepalingen behoeven dus rechtstreekse juridische gevolgen te hebben. Om deze reden is de Raad tot de conclusie gekomen dat het - wanneer het inderdaad komt tot een algehele vernieuwing van de Grondwet - gewenst is om daarin voor de sociale rechten een plaats in te ruimen die meer dan artikel 69 in overeenstemming is met het belang van deze rechten in de huidige maatschappij.

Het neerleggen in de grondwet van de plicht van de overheid om bij wet bepaalde sociale rechten te regelen, waarvan thans regeling bij wet reeds heeft plaatsgevonden, ziet de Raad - anders dan de opstellers van de Proeve - niet als overbodig: de betrokken reeds bestaande wetgeving wordt daardoor op een bijzondere wijze tegen eventuele intrekking beschermd. Bovendien krijgt deze wetgeving door haar verankering in de grondwet een erkenning als maatschappelijke verworvenheid en wellicht tevens een stimulans voor verdere ontwikkeling en uitbouw.

De vraag laat zich stellen welke zin het heeft om in de grondwet uitdrukkelijk de sociale rechten ter sprake te brengen, nu deze reeds uitvoerig zijn neergelegd in een reeks van verdragen, waarvan hier kortheidshalve het nog niet door Nederland bekrachtigde Sociaal Handvest van 1961 wordt genoemd (een ontwerp-goedkeuringswet werd in 1966 ingediend). Onder erkenning van de grote betekenis van een volkenrechtelijke bescherming der sociale rechten, meent de Raad dat het toch aanbeveling verdient om ook in het hoogste nationale staatsstuk de sociale grondrechten en de taak van de overheid ter zake te vermelden. Bedacht zij voorts dat verdragen opzegbaar kunnen zijn door elk der deelnemende staten; opzegging door Nederland of andere verdragspartijen mag thans niet waarschijnlijk zijn, zij is toch niet ondenkbaar bij veranderende internationale verhoudingen. Het opnemen van de sociale rechten in de grondwet biedt daarom een waarborg die verdragen niet kunnen bieden.

Uiteraard zijn uiteenlopende vormen en redacties van een grondwettelijke "erkenning" van sociale rechten denkbaar. De Raad heeft gemeend niet te moeten volstaan met het uiten van de wens dat deze rechten in een nieuwe grondwet meer aandacht krijgen dan in de Proeve, maar ook een poging te moeten doen om een aantal voor opneming in de grondwet geschikte artikelen te redigeren. Bij het ontwerpen van deze artikelen is de Raad ervan uitgegaan dat het concreet toekennen of erkennen in de grondwet zelf van subjectieve sociale rechten, die door iedere staatsburger of ingezetene zonder meer tegenover de staat geldend zouden kunnen worden gemaakt, vrijwel onmogelijk is: deze rechten behoeven nu eenmaal een, meestal uitvoerige en gedetailleerde, uitwerking bij wet en lagere regelingen.

De Raad zou de volgende artikelen in overweging willen geven:

Artikel a "Wetgeving en bestuur zijn gericht op welzijn en ontplooiing van mens en samenleving.

Zij betreffen daartoe in het bijzonder het waarborgen van veiligheid en rechtsbescherming, het bevorderen van bestaanszekerheid en werkgelegenheid, alsmede van verantwoordelijkheid en medezeggenschap *) in maatschappelijke verhoudingen en van evenwichtige inkomensverhoudingen, de zorg voor volksgezondheid, ruimtelijke ordening en huisvesting, rechtspleging en rechtsbijstand, het verschaffen van algemeen vormend en vakonderwijs".

Artikel b "De wet stelt regels vast ter zake van de rechtspositie van de arbeidende mens en van zijn bescherming bij het verrichten van arbeid".

Artikel c "De wet stelt regels vast ter bevordering van de sociale zekerheid, waaronder begrepen de voorzieningen ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid en die ter zake van de kosten van geneeskundige verzorging".

Artikel d "De wet stelt regels vast inzake de verlening van bijstand aan Nederlanders die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeren of dreigen te geraken, dat zij niet over de middelen beschikken om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien".

Artikel e "Het recht van iedere Nederlander op vrije keuze van arbeid wordt erkend binnen de bij of krachtens de wet gestelde regels".

Artikel f "De wet stelt regels vast betreffende de uitoefening van het stakingsrecht". **)

Ter toelichting op deze artikelen dienen het volgende.

Artikel a richt zich tot de overheid als wetgever en bestuurder: het formuleert de primaire en permanente algemene taak van de overheid het materiële en geestelijke welzijn van de mens te bevorderen, en is daarmee een basisbepaling met betrekking tot de sociale grondrechten. Het artikel heeft - in tegenstelling tot de meeste andere artikelen - niet het karakter van een "instructienorm" in de gewonen zin van het woord: de in het artikel neergelegde opdracht is daarvoor te algemeen en te vaag. Het gaat in het artikel a om een beginseluitspraak betreffende het overheidshandelen en niet om een concrete en specifiek omlijnde taakomschrijving. Het artikel bestaat uit twee onderdelen: het eerste deel stelt de taak van de

*) Enige leden van de Raad menen dat het woord "inspraak" hier de voorkeur verdient.

**) Enige leden van de Raad geven de voorkeur aan de volgende formulering: "De wet regelt de werkstaking".

overheid het welzijn van mens en samenleving te bevorderen, in het tweede deel worden een aantal belangrijke voorbeelden gegeven van onderwerpen waarmee de overheid zich bij de uitvoering van haar taak in het bijzonder moet bezighouden. De behartiging van deze onderwerpen draagt bij tot het welzijn van individu en samenleving.

In het eerste deel is sprake van "mens en samenleving". Hiermede is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de individuele mens en de collectiviteit van de samenleving niet te scheiden zijn: het welzijn van het individu is in hoge mate mede afhankelijk van het welzijn van de gemeenschap, en de overheid moet hiermede rekening houden. Bedacht zij daarbij dat het bij de zgn. "sociale rechten" immers gaat om de positie van de mens als lid van de samenleving.

De (niet uitputtende) opsomming van onderwerpen waarop het overheids-handelen in het bijzonder moet zijn gericht, beoogt niet een aantal nauwkeurig afgebakende terreinen aan te geven: gegeven de aard van het artikel a is een exact aanduiden van wat precies met elk van de genoemde onderwerpen wordt bedoeld niet noodzakelijk. Dit geldt met name algemene begrippen als "veiligheid" (waarbij niet alleen aan de veiligheid in fabrieken en werkplaatsen moet worden gedacht), "medezeggenschap" *) en "inkomensverhoudingen". "Medezeggenschap" is genoemd in combinatie met "verantwoordelijkheid": het hebben van een zekere medezeggenschap - inspraak of medebeslissingsrecht - is slechts denkbaar bij mensen die in staat en bereid zijn verantwoordelijkheid te dragen; het gaat voorts bij het begrip "medezeggenschap" niet alleen om het bedrijfsleven maar om alle instituties waarbij verschillende groepen mensen als belanghebbenden zijn betrokken. Met "evenwichtige inkomensverhoudingen" is bedoeld aan te geven dat de overheid in het bijzonder een rechtvaardige spreiding van inkomens moet bevorderen, dus niet alleen moet letten op de individuele inkomens maar ook en vooral op de verhoudingen tussen deze inkomens.

Dat in de opsomming de zorg voor de rechtspleging en voor het onderwijs wordt genoemd, betekent uiteraard niet dat de artikelen in de Proeve over de rechtspraak (hoofdstuk 6 en artikel 68) en over het onderwijs (artikel 71) overbodig zouden worden; deze artikelen geven op enkele punten een noodzakelijke precisering van hetgeen de wetgever inzake rechtspraak en onderwijs moet regelen en in acht nemen. De rechtsbijstand wordt afzonderlijk genoemd omdat de mogelijkheid om in een proces voor de eigen belangen op te komen en daarvoor gebruik te maken van de diensten van met name advocaten als een belangrijk sociaal recht is te beschouwen, dat ook aan minvermogenden die de proceskosten niet of niet geheel kunnen dragen, moet zijn gegarandeerd.

Hoe precies de overheid zich van haar taak moet kwijten kan artikel a en kunnen ook de artikelen b t/m f niet aangeven. Het bepalen van het overheidsbeleid in wetgeving en bestuur met betrekking tot de genoemde onderwerpen is een in hoge mate politieke aangelegenheid, waarbij tal van factoren, die kunnen verschillen naar plaats en tijd, een rol spelen. In ieder geval echter mag de overheid nooit enigerlei discriminatie toepassen. In de Proeve ontbreekt een non-discriminatiebepaling; blijkens par. 19 van de Proeve, waarin een toelichting wordt gegeven op artikel 1 ("Aan allen die zich in Nederland bevinden worden gelijke bescherming van persoon en goed verleend"), hebben de opstellers van de Proeve zulk een be-

*) Zoals reeds in een noot op artikel a opgemerkt, geven enige leden van de Raad de voorkeur aan het woord "inspraak".

paling welbewust niet opgenomen. De Raad meent evenwel dat een non-discriminatiebepaling van een zodanig fundamentele aard is, dat zij in de grondwet dient te worden neergelegd. Het beginsel dat de overheid zich bij het toekennen van rechten en bevoegdheden en bij het opleggen van verplichtingen dient te onthouden van elk willekeurig onderscheid (discriminatie) tussen de betrokkenen naar bijvoorbeeld geslacht, ras of godsdienst, staat uiteraard niet alleen in verband met de sociale grondrechten, waarop artikel a en de overige artikelen betrekking hebben, maar is veeleer een grondbeginsel dat - evenals de zgn. "vrijheidsrechten" - een beperking oplegt aan elk overheidsoptreden. De Raad heeft er daarom van afgezien om zelf in dit hoofdstuk dat alleen handelt over de "sociale rechten", een non-discriminatieartikel te ontwerpen maar bepaalt zich tot de uitspraak dat een uitdrukkelijke erkenning in de grondwet van het onderhavige beginsel van groot belang te achten is.

In de artikelen b t/m f worden enkele naar het oordeel van de Raad belangrijke sociale rechten behandeld, die kunnen worden geacht uit de programmatische formulering van artikel a voor te vloeien. Met uitzondering van artikel e zijn deze artikelen geformuleerd als instructienormen: aan de wetgever worden daarin specifieke opdrachten gegeven bepaalde materies wettelijk te regelen.

Artikel b heeft betrekking op de arbeidende mens. Uiteraard kan in de eerste plaats worden gedacht aan de werknemer, die op arbeidsovereenkomst in ondergeschiktheid werkzaam is: verreweg het grootste deel van de in artikel b bedoelde wetgeving heeft immers betrekking op de werknemer: het arbeidscontractenrecht, de wetgeving inzake de collectieve arbeidsovereenkomsten en de loonregelingen, arbeidswet, veiligheidswetgeving. Voor zover deze wetgeving als burgerlijk recht is aan te merken, valt het artikel b samen met het (codificatie-) artikel 68; dit lijkt geen bezwaar. Artikel b omvat voorts ook de wetgeving ten behoeve van bijv. zelfstandige bedrijfs- en beroepsbeoefenaren; te denken valt aan middenstandswetgeving en aan de wetgeving inzake bedrijfs- en beroepspensioenfondsen.

Artikel c bevat de opdracht aan de wetgever wettelijke voorzieningen te treffen ter bevordering van de sociale zekerheid. Met name heeft het artikel betrekking op de sociale-verzekeringwetgeving en de wetgeving inzake de complementaire sociale voorzieningen. Voor zover deze wetgeving reeds bestaat, vindt zij in dit artikel een grondwettelijke versterking. Uiteraard brengt het artikel niet mede dat de wetgever het stelsel van sociale zekerheid voortdurend moet uitbreiden, maar wel dat hij dit stelsel steeds zo nodig moet verbeteren en aanpassen aan nieuwe ontwikkelingen.

Artikel d, dat handelt over de sociale bijstand, zou in de plaats moeten komen van het verouderde artikel 209 der huidige Grondwet inzake het "armbestuur". De Proeve vervangt artikel 209 door het veel ruimere artikel 69 en noemt de algemene bijstand niet meer afzonderlijk. De Raad meent dat de zo belangrijke materie, die thans is geregeld in de Algemene Bijstandswet, uitdrukkelijk in de grondwet dient te worden vermeld. De redactie van artikel d sluit aan bij artikel 1 van de Algemene Bijstandswet.

Artikel e gewaagt van een "recht op vrije keuze van arbeid". Het gaat hier niet om een "recht op arbeid": zulk een recht kan niet worden gegarandeerd. Het hier bedoelde recht is het recht om door arbeid - in loondienst of in zelfstandigheid - een inkomen te verwerven en om zelf te bepalen welke

arbeid. Het is dus een soort vrijheidsrecht; als zodanig is het ook geformuleerd. De overheid mag deze vrijheid niet aantasten - kan dus bijv. niet werknemers tegen hun zin verplichten tot omscholing voor ander werk - behoudens voor zover de wet daartoe de mogelijkheid stelt; bij wet kan deze mogelijkheid gesteld worden, omdat artikel e de wetgever toestaat het onderhavige recht te beperken.

Het recht op vrije keuze van arbeid houdt niet in dat werkloosheidsuitkeringen zouden toekomen aan hen die weigeren passende arbeid te aanvaarden, maar alleen dat bijv. werkloze werknemers niet rechtstreeks kunnen worden verplicht ander werk te aanvaarden of ter verkrijging van werk van woonplaats te veranderen. Het artikel e heeft dus geen invloed op de inhoud en uitvoering van de Werkloosheidswet.

Artikel e impliceert de vrijheid om als zelfstandig ondernemer op te treden of een vrij bedrijf of beroep uit te oefenen: ook deze vrijheid mag, zoals reeds aangeduid, bij wet worden beperkt - en wordt thans reeds in ruime mate beperkt: te denken is aan de wetgeving waarbij het uitoefenen van bepaalde bedrijven of beroepen aan voorwaarden, met name betreffende vakbekwaamheid en diplomabezit, is gebonden. Uiteraard vloeit uit artikel e geen aanspraak jegens de overheid voort op gratis onderwijs ter verkrijging van de vereiste vakkennis of op vergoeding van onderwijskosten.

Artikel f verlangt dat de wetgever het stakingsrecht regelt; uiteraard houdt deze opdracht een erkenning van het stakingsrecht in. Deze erkenning omvat naar de mening van de Raad mede het recht van de werkgever op verweer en een voorziening inzake bemiddeling.

Omtrent de plaats waar de artikelen in de nieuwe grondwet zouden moeten worden opgenomen, wil de Raad geen stellig oordeel uitspreken. De plaatsing van elk artikel zal afhangen van het karakter ervan en van de opzet en structuur van de nieuwe grondwet. Wel meent de Raad te kunnen opmerken dat het verschil tussen het algemene artikel a, dat enigszins het karakter van een proclamatie of preambule heeft, en de overige artikelen, die - met uitzondering van artikel e, dat als vrijheidsrecht is geformuleerd - concrete instructienormen zijn, zou kunnen medebrengen dat de diverse artikelen op verschillende plaatsen in de grondwet worden opgenomen. Voor artikel a komt wellicht een plaats aan het begin van de grondwet in aanmerking. De artikelen b, c, d en f zijn te vergelijken met enige in par. 4 van hoofdstuk 5 van de Proeve neergelegde, als instructienormen te kenmerken artikelen ("De wet regelt" het burgerlijk recht, het openbaar onderwijs, de dienstplicht), zodat opneming in deze paragraaf overweging verdient - verondersteld dat de nieuwe grondwet het model van de Proeve volgt. Artikel e lijkt zich te lenen voor opneming bij de vrijheidsrechten.

In verband met het feit dat de Proeve de mogelijkheid opent van rechterlijke toetsing van wetten (in formele zin) aan de "vrijheidsrechten" (zie artikel 78, lid 2), merkt de Raad ten overvloede op dat de aard van de door hem ontworpen artikelen, met uitzondering misschien van artikel e, medebrengt dat dááaraan wetten niet kunnen worden getoetst. De rechter zal niet kunnen worden geroepen te beoordelen of een bepaalde wet het "welzijn van mens en samenleving" al of niet bevordert zoals bedoeld in artikel a.

Niet-naleving der instructienormen, vervat in de artikelen b, c, d en f, kan geen onderwerp zijn van een rechtelijke procedure.

J. W. DE POUS,
voorzitter.

HUB. L. JANSEN,
algemeen secretaris.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN VOLKS-
GEZONDHEID, Dr. J.F.G.M. DE MEIJER, VAN 30 JANUARI 1967 AAN DE
RAAD

Zoals u bekend zal zijn, werd in mei van dit jaar van regeringswege een "proeve van een nieuwe grondwet" gepubliceerd, aangezien de regering het wenselijk oordeelde, dat in brede kring een gedachtenwisseling zou worden bevorderd over de vraagstukken betreffende het constitutionele bestel. Nu in het recente verleden van vele kanten verlangens naar voren zijn gebracht omtrent veranderingen en vernieuwingen in de Grondwet, leek het de regering namelijk van belang, dat het Nederlandse volk in zijn vele geleidingen zou worden opgewekt en in staat gesteld meningen naar voren te brengen ter zake van de grondslagen van ons staatsbestel, voordat door regering en staten-generaal een beslissing wordt genomen over een grondwetsherziening.

Deze grondwetsproeve heeft de aandacht voor constitutionale vraagstukken verlevendigd en zij is de aanleiding geweest voor talrijke opinie-uitingen. Naast de op gang gekomen discussie, die tot nu toe op persoonlijke titel is gevoerd, acht de regering het thans van belang, dat onderscheidene instituten, lichamen, colleges en organisaties die in het staatsbestel, in het politieke of maatschappelijke leven een rol spelen, uitgenodigd worden eveneens een standpunt ter zake te bepalen, opdat de openbare meningsvorming een uitgesproken en zo veelzijdig mogelijk karakter zal verkrijgen.

Op grond hiervan zou ik het op prijs stellen indien u vanuit de door u behartigde taken en belangen een oordeel zoudt willen geven over in het bijzonder de volgende drie vragen:

1. bestaat er behoefte aan een algehele of gedeeltelijke herziening van de Grondwet?
2. welke verlangens zouden bij een algehele dan wel bij een gedeeltelijke herziening verwezenlijkt moeten worden?
3. zijn de in de proeve van een nieuwe grondwet voorgestelde oplossingen aanvaardbaar?

In dit verband merk ik nog op, dat realisering van een eventuele grondwetsherziening niet op korte termijn verwacht mag worden. Dat betekent, dat dezerzijds rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat u in de toekomst behoefte zult voelen een uitgebracht advies - hetzij wegens de reacties erop, hetzij wegens de sedertdien plaatsgevonden ontwikkelingen - aan te vullen of te wijzigen. Daarom zal een advies, als hier verzocht, niet worden beschouwd als een definitieve standpuntbepaling, maar als een voorlopige meningsuiting.

BIJLAGE II

TEKST VAN PARAGRAAF 96 VAN DE TOELICHTING BIJ DE PROEVE "SOCIALE GRONDRECHTEN"

De laatste decennia is van verschillende zijden, ook in het parlement, erop gewezen dat de grondwetsherzieningen na de tweede wereldoorlog zijn voorbijgegaan aan de belangrijke ontwikkelingen die zich sedertdien in het maatschappelijk leven en in de opvattingen omtrent de overheidstaak hebben voorgedaan. Zo hebben onder andere de in verschillende moderne buitenlandse constituties en in internationale verdragen opgenomen sociale grondrechten geen plaats in de Nederlandse grondwet gevonden. Met name is met het oog op deze rechten de vraag gesteld of de mede daarin tot uitdrukking komende opvattingen over de verhouding van overheid en burger niet hun neerslag zouden moeten vinden in de Nederlandse grondwet.

De sociale grondrechten moeten worden onderscheiden van de grondrechten zoals deze o. a. hiervoor in hoofdstuk 1 zijn neergelegd. Deze laatste rechten zijn vrijheidsrechten en beogen de individuele vrijheidssfeer tegen inbreuken van de zijde van de overheid te waarborgen; zij garanderen een eigen terrein, waar de individu vrij is van overheidsinmenging. De sociale grondrechten daarentegen zijn de rechten van de mens en de groep op een daadwerkelijke overheidsbemoeienis. Het begrip sociale grondrechten is aanvankelijk alleen gebruikt als verzamelnaam van alle rechten van de burger op bepaalde maatregelen van de overheid ter bevordering van het maatschappelijk welzijn. Tegenwoordig wordt het begrip ook in andere zin gebruikt, de sociale rechten worden dan genoemd naast de economische en culturele rechten, welke alle een onderdeel van het algemene begrip "sociale grondrechten" uitmaken.

Veel van deze rechten zijn en worden geformuleerd in verklaringen en verdragen van volkenrechtelijke organisaties waarvan Nederland deel uitmaakt. Te denken valt aan de universele verklaring van de rechten van de mens en de ontwerp-conventie voor de economische, sociale en culturele rechten, beide afkomstig van de commissie voor de rechten van de mens van de Verenigde Naties, voorts aan verschillende verdragen opgesteld door de Internationale Arbeids Organisatie en aan de conventie tegen discriminatie in de opvoeding, opgesteld door de Unesco. Ten slotte moet worden genoemd het Europees sociaal handvest van de Raad van Europa, hetwelk een codificatie vormt van de in de lidstaten levende gedachten op sociaal terrein.

Het karakter van de sociale grondrechten brengt mee, dat zij op twee manieren kunnen worden omschreven, namelijk als een aanspraak van de burger en als een plicht van de overheid. In het Europees sociaal handvest zijn de rechten op beide manieren geformuleerd.

In de Nederlandse wetgeving hebben de sociale grondrechten ook hun neerslag gevonden, ofschoon zij daarin niet als zodanig zijn genoemd en niet altijd als rechten zijn geformuleerd. Wel is dit laatste het geval o. a. in de sociale verzekeringswetten, in het arbeidsovereenkomstenrecht en in de Algemene Bijstandswet.

In de Grondwet regelen tot nu toe alleen de artikelen over onderwijs en armenzorg een onderwerp waarbij de sociale grondrechten betrokken zijn. De Commissie-Van Schaik heeft getracht verschillende sociale rechten in

de Grondwet een plaats te geven. In het ontwerp van een grondwet, behorende bij het eindrapport van de commissie, werd een hoofdstuk "Van het maatschappelijk welzijn" opgenomen, dat in drie artikelen de overheid opdroeg te zorgen voor de verwezenlijking van vrijheid van arbeid en verbruik; van werkgelegenheid en medezeggenschap van werknemers en van bijstand en voorziening in sociale noden. Hoe moeilijk het is in een grondwet op bevredigende wijze de hier besproken materie te regelen, moge blijken uit het feit dat bij het rapport vijf minderheidsnota's werden gevoegd die betrekking hebben op dit hoofdstuk. In een der nota's werd tegen opneming van het hoofdstuk bezwaar gemaakt omdat het hoofdstuk slechts doelstellingen aangeeft, zonder enige concrete aanwijzing van de wijze waarop en de middelen waarmee deze doeleinden moeten of mogen worden nagestreefd: de grondwet moet - aldus deze nota - het karakter van een rechtsregeling behouden, welke bepalingen, zoals tot nu toe, zekere bevoegdheden of rechten toekennen dan wel verplichtingen vastleggen. In een andere nota werd bezwaar gemaakt tegen een bepaling met betrekking tot de medezeggenschap. In de drie andere nota's werd gepleit voor opneming van nog andere bepalingen, te weten:

De aanhoudende zorg der overheid is gericht op de bevordering der ontwikkelingsmogelijkheden van het gezin.

Bij de wet worden waarborgen in het leven geroepen dat, ingeval van een aanmerkelijke daling van de koopkracht van het geld, spaarders niet onevenredig worden getroffen.

De bevordering van de wetenschap en van de kunst is een voorwerp van aanhoudende zorg der regering.

Elders is bepleit in de grondwet sociale grondrechten op te nemen, o. a. betrekking hebbende op de volledige fysische, intellectuele en morele ontwikkelingsmogelijkheden; gezondheidszorg, sociale zorg en sociale wetgeving; opvoeding, onderwijs en cultuurbescherming; gezinszorg, recht op arbeid en recht op minimum-levensonderhoud; het eigendomsrecht, functioneel te formuleren en beperkt door het algemeen belang.

Uit deze voorbeelden blijkt voldoende, dat het niet mogelijk is een volledige opsomming te geven van de overheidstaken die nodig of wenselijk worden geacht voor het welzijn van de individu en van de gemeenschap. Toch behoort de grondwet aan de sociale grondrechten niet voorbij te gaan. De ontwikkeling van de opvattingen over de staat en de staatstaak en ook de feitelijke ontwikkeling van het staatsbestel, hebben geleid tot het inzicht dat de sociale grondrechten evenals de vrijheidsrechten tot de grondslagen van de samenleving behoren en dat het vrijheidsideaal de aanvulling van het gelijkheidsideaal nodig heeft om materiële betekenis te krijgen. Waar de vrijheidsrechten een pregnante plaats in de grondwet hebben gekregen, kan een verwijzing naar de sociale rechten van de mens niet worden gemist.

Zoals hiervoor reeds is opgemerkt hebben veel sociale rechten reeds in de Nederlandse wetgeving hun plaats gevonden, zij het dat zij niet altijd als juridische aanspraken zijn geformuleerd. Het is overbodig deze rechten, voor zover zij reeds in het nationale rechtsstelsel zijn geïntegreerd, als nog uitdrukkelijk in de grondwet te formuleren. Sociale grondrechten die nog niet in de wetgeving zijn opgenomen hebben in de eerste plaats een politieke betekenis. Alleen al om die reden kan een opsomming van de rechten in de grondwet beter achterwege blijven; het zou een catalogus worden van programmapunten voor de wetgever. Daar komt dan nog bij dat het

moeilijk is tot een goede formulering te komen. Immers de sociale grondrechten krijgen eerst volledige betekenis na uitwerking door de wet en andere overheidsmaatregelen. Bepalingen als: "Een ieder moet de gelegenheid hebben zijn levensonderhoud te verdienen in een vrij gekozen beroep"; "een ieder heeft het recht te profiteren van welke maatregel ook die in staat is hem de hoogst mogelijke graad van gezondheid te doen genieten"; "moeder en kinderen hebben, ongeacht de huwelijksstaat en andere familiërelaties, recht op passende sociale en economische bescherming" - bepalingen voorkomende in het Europees sociaal handvest - geven zonder nadere informatieve uitwerkingen nauwelijks enig houvast en behoren als zodanig in de grondwet, indien deze althans het karakter draagt van de proeve, niet thuis. Vastlegging van de in de sociale grondrechten beoogde materie in de vorm van instructienormen, kan slechts zinvol geschieden - de inhoud van het Europees sociaal handvest bevestigt dit - door een gedetailleerde regeling van de overheidstaak op een omvangrijk terrein en onder toevoeging van velerlei beperkingen en uitzonderingen.

Om aan de wensen met betrekking tot de materie van de sociale grondrechten zoveel mogelijk tegemoet te komen onder vermindering van de daarovertrent bestaande bedenkingen, is thans in één artikel in het hoofdstuk Wetgeving en bestuur, vierde paragraaf, de taak van de wetgever ten aanzien van "de maatschappelijke rechten" omschreven, zonder dat een nadere differentiatie van die rechten is aangegeven.