Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, plenair, 1967-10-13

Volgnr. 23

STAATSCOMMISSIE VAN ADVIES INZAKE DE GRONDWET EN DE KIESWET

Stac./N.36

Verslag van de derde plenaire zitting van de Staatscommissie van advies inzake de Grondwet en de Kieswet op vrijdag 13 oktober 1967, aanvang 14.00 uur, in de grote vergaderzaal ten departemente van Binnenlandse Zaken, Binnenhof 19, 's-Gravenhage.

Aanwezig: de leden mr. J.M.L.Th. Cals (voorzitter), mr. A.M. Donner, dr. M. Albrecht, dr. N. Cramer, prof. dr. H. Daudt, mevr. A. Fortanier-De Wit, drs. J.P.A. Gruijters, prof. mr. J. van der Hoeven, prof. mr. H.J.M. Jeukens, mr. J.M. Kan, mr. D. Meuwissen, mr. J.H. Prins, mr. Y. Scholten, prof. mr. D. Simons en dr. A.J. Verbrugh.

Afwezig: de leden drs. J.W. de Pous en ir. H.B. Witte.

Voorts zijn aanwezig: mr. H.Th.J.F. van Maarseveen (secretaris), mr. C. Borman, mr. J.H. Kist, dr. J.T. van Stegeren en mr. M.C. Burkens (notulist).

Agenda: 1. Opening
2. Notulen (volgnr. 9)
3. Mededelingen
4. Behandeling van de (toelichting op de) artikelen 29-52 Proeve
5. Rondvraag
6. Sluiting.

Huygens ING, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, plenair, 1967-10-13
KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 65
http://resources.huygens.knaw.nl/grondwetscommissies/onderzoeksgids/
KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 65

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, plenair, 1967-10-13

Opening

De voorzitter opent de vergadering om 14.00 uur.

Verslag van de vergadering van 22 september 1967

In het verslag worden de volgende wijzigingen aangebracht:
a. Op blz. 7 wordt de slotzin van de tweede volle alinea gelezen als volgt: "Indien de naam van God niet in de Grondwet zou voorkomen, zou de Grondwet aan de Nederlanders die boven de staat een hoogste God zien, op dit punt in het geheel niets geven."
b. Op blz. 7, derde volle alinea, wordt de punt, welke deze alinea besluit, vervangen door een komma en worden de volgende woorden toegevoegd: "al deelt hij te dien aanzien niet het inzicht van de heer Verbrugh.".

Mededelingen

a. De leden, die dringend behoefte hebben aan een exemplaar van Parlement en Kiezer, kunnen zich ter zake tot het secretariaat wenden.
b. De leden, die alsnog opgave wensen te doen van publikaties van hun hand, waarvan zij kennisneming door de andere leden wenselijk achten, worden verzocht deze opgave zo spoedig mogelijk bij het secretariaat in te zenden.
c. Een fotocopie van het rapport van de staatscommissie-Donner (kiesstelsel en wettelijke regeling partijen) alsmede een samenvatting van het eindrapport van de staatscommissie-Van Schaik zullen binnenkort aan de leden worden toegezonden.

Behandeling materie artt. 29-52 Proeve

Rondgedeeld wordt een notitie van de heer Cals, welke als leidraad voor de bespreking kan dienen (volgnr. 22).

Aan de leden zijn toegezonden notities van de hand van de heren Verbrugh (volgnr. 18), Scholten (volgnr. 19), Simons (volgnr. 20) en Cramer (volgnr. 21).

De notitie van de heer Verbrugh bevat over de onderhavige materie een aantal beschouwingen. Aangezien in verband met hettijdstip van verzending niet alle leden in de gelegenheid zijn geweest de notities te bestuderen, licht de heer Verbrugh zijn stuk toe.

Notitie Verbrugh (volgnr. 18): nationaal artikel

De heer Verbrugh is van oordeel, dat de Grondwet een punt dient te bevatten, waarop alle Nederlanders zich kunnen verenigen. De onderlinge verbondenheid van het gehele volk, welke hiermee tot uitdrukking zou kunnen worden gebracht, betekent een rem op een te ver gaand individualisme en te ver gaande politieke tegenstellingen; ook de maatschappelijk niet-geïntegreerde zou zich hierdoor verbonden kunnen voelen met zijn medemensen.
Voor wat betreft de inhoud van een dergelijk nationaal artikel dient te worden aangesloten op datgene, wat in de geschiedenis de Europese staten tot een hoger plan heeft gebracht; het gericht zijn op de glorie van God.
Spreker wijst hierbij op het non-discriminatoir karakter van deze doelstelling: voor God zijn alle mensen gelijk.
Het zou echter onjuist zijn om op ieder, die in overheidsdienst werkzaam is, de verplichting te leggen zijn arbeid

- te -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 65

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, plenair, 1967-10-13

te richten op de eer van God; terecht geldt in Nederland het beginsel van scheiding van kerk en staat. Maar wel kan deze eis gesteld worden met betrekking tot de Koning. In dit verband kan er niet aan worden voorbijgegaan, dat van oudsher wordt gesproken van de goddelijke roeping van het staatshoofd; Christus is de Koning der Koningen.

De heer Jeukens stelt de vraag wat de heer Verbrugh, indien deze een nationaal artikel wenst, zou denken van een bepaling in de geest van "Nederland is een democratische rechtsstaat". Spreker wijst voorts op een tijdschriftartikel over de vraag, of in de Grondwet de gebondenheid aan een hogere orde tot uitdrukking moet worden gebracht, van de hand van mr. H.G. Verhoeff, opgenomen in A.R.-Staatkunde van november 1965, welk artikel een uitgebreide documentenstudie bevatte. Een van de conclusies van dit artikel luidde, dat een belangrijke minderheid van ons volk een uitspraak, als door de heer Verbrugh beoogd, niet zou kunnen onderschrijven. Een dergelijke beginselverklaring zou derhalve niet kunnen fungeren als het punt, waarop alle Nederlanders zich kunnen verenigen.

De heer Scholten merkt op, dat de Grondwet niet de strekking van een geloofsbelijdenis dient te hebben; met name tegen een formulering, als gebezigd in het tweede lid van artikel A in de notitie van de heer Verbrugh, bestaat uit dit oogpunt bezwaar. Spreker is voorts eveneens van oordeel, dat de in deze bepaling uitgedrukte gedachte niet voor iedereen aanvaardbaar is.

De heer Van der Hoeven stelt de vraag, of de beginselen, welke aan de Grondwet ten grondslag liggen, niet dienen te blijken uit de normatieve bepalingen zelf. Een beginselverklaring, in een vorm als door de heer Verbrugh wordt beoogd, doet de betekenis van de Grondwet geen goed.

De heer Simons is evenals voorgaande sprekers van oordeel, dat een artikel van algemene strekking alle burgers zou moeten kunnen verenigen. Aan deze eis wordt door een bepaling, als door de heer Verbrugh voorgesteld, niet voldaan.

De heer Gruijters wijst op de Amerikaanse grondwet. Deze fungeert als bindend element voor het Amerikaanse volk; met name echter doordat dit staatsstuk bestaat uit rechtsregels, welke door de jurisprudentie telkens worden aangepast aan de veranderende omstandigheden en rechtsopvattingen. De preambule van deze grondwet bevat een beginseluitspraak; maar tengevolge van de omstandigheid, dat deze preambule deel uitmaakt van een stelsel van rechtsregels, is zij in de praktijk een rol gaan spelen in de jurisprudentie. Hieruit blijkt, dat aan een beginselverklaring consequenties verbonden kunnen zijn. Spreker vreest voorts dat een bepaling, waarin is neergelegd dat de Koning aan God ondergeschikt is, kan leiden tot zelfstandige interpretaties van de Koning omtrent zijn taakuitoefening.

Mevrouw Fortanier-De Wit vestigt de aandacht op het tweede lid van artikel 10 van het Europese mensenrechten-

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 65

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, plenair, 1967-10-13

verdrag, waarin wordt gesproken over de plichten en verantwoordelijkheden van de burger, welke de uitoefening van zijn vrijheidsrechten met zich brengt. Spreekster vraagt zich af, of niet in aansluiting op deze gedachtengang een artikel van algemene strekking, als door de heer Verbrugh voorgestaan, geformuleerd zou kunnen worden.

De heer Donner is in principe niet gekant tegen een nationaal artikel, mits dit artikel dan ook inderdaad een ieder verbindt. De moeilijkheden, die hier rijzen, worden door de heer Verbrugh ondervangen door de binding tot de Koning te beperken. Maar deze oplossing brengt de Koning in een valse positie; in feite wordt hierdoor een bepaalde kijk op de rol van de Koning verbonden met een bepaalde godsdienstige beschouwingswijze. Deze twee elementen dienen echter gescheiden te blijven. Bovendien heeft het voorgestelde artikel naar de bedoeling van de heer Verbrugh de strekking niet alleen de Koning als persoon te binden, maar ook de Kroon. Hierdoor krijgt het artikel echter het karakter van een voor de overheid in het algemeen verbindende bepaling.

De heer Prins wijst erop, dat de voorgestelde bepaling de Koning in een gewijzigde positie brengt. De vraag rijst dan, of in de staatkundige praktijk een beoordeling mag plaatsvinden, of de Koning aan deze taakomschrijving voldoet. Spreker is overigens van oordeel, dat een preambule geen rechtsregel behoeft te zijn. Een bepaling, als thans door de heer Verbrugh voorgesteld, heeft echter wel het karakter van een rechtsregel.

De heer Cramer merkt op, dat ook voor de Koning de vrijheid van geloofs- of levensovertuiging geldt; dit komt tot uitdrukking in het inhuldigingsformulier van artikel 53 Grondwet, hetwelk de mogelijkheid tot het afleggen van de belofte openlaat. Voorts wijst spreker erop, dat in de Nederlandse geschiedenis het geloof altijd een zaak van verdeeldheid is gebleken. Datgene wat bleek te kunnen verenigen, was juist de vrijheid van meningsuiting.

De voorzitter stelt voor de vraag, of een algemeen artikel dient te worden opgenomen, in een later stadium te bezien tegen de achtergrond van de alsdan geconcipieerde bepalingen. De vraag, of een eventuele preambule uitsluitend algemeen menselijke waarden en doelstellingen, dan wel tevens nationale elementen moet bevatten, kan derhalve eveneens voorlopig blijven rusten. Spreker concludeert voorts, dat naar het overeenstemmend gevoelen van de verschillende sprekers de door de heer Verbrugh voorgestelde bepaling niet een uitspraak vormt, waarop alle burgers zich kunnen verenigen. Bovendien lijkt een artikel, als door de heer Verbrugh voorgesteld, reeds daarom moeilijk verdedigbaar, omdat wordt beoogd niet de Koning persoonlijk, maar de Kroon te binden; de bepaling krijgt hierdoor een zeer ruime strekking. Spreker wijst tenslotte op enkele passages in de nota

- van -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 65

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, plenair, 1967-10-13

van de heer Verbrugh: op blz. 3, eerste zin, wordt gesteld, dat door het noemen van Gods glorie in de Grondwet nog niets is gezegd over de praktische betekenis van deze uitspraak; de vraag rijst dan, wat het nut is van de uitspraak. Voorts acht spreker de stelling, vervat in de derde volzin van deze alinea, onjuist; men zou eventueel staande kunnen houden, dat de hier bedoelde invloed gereduceerd zou worden, indien de huidige Grondwet Gods glorie zou vermelden, en tot schrapping van deze bepaling zou worden overgegaan. Nu dit geval zich niet voordoet, kan bezwaarlijk van gereduceerde invloed worden gesproken.

De heer Verbrugh spreekt zijn waardering uit voor de positieve benadering van de heer Jeukens en mevrouw Fortanier-De Wit, die beiden suggesties hebben gedaan voor de formulering van een nationaal artikel. De formulering van de heer Jeukens "Nederland is een democratische rechtsstaat" acht spreker niet veel zeggend; ieder kan hier wat anders bij denken. De suggestie van mevrouw Fortanier-De Wit om de plichten en verantwoordelijkheden van de burger te noemen, zou wellicht een aanknopingspunt kunnen bieden. Andere elementen kunnen echter niet onvermeld blijven. In ieder geval kan gesteld worden, dat het verleden ons allen verbindt. De vrijheidsliefde van het Nederlandse volk, die in onze geschiedenis zulk een grote rol heeft gespeeld, zou vermeld kunnen worden. Maar ook de naam van God dient genoemd te worden; voor velen onder ons volk zou het als een ernstig tekort worden ervaren, indien dit achterwege bleef.

De heer Donner stelt de vraag, of het juist zou zijn ongelijkwaardige grootheden als de naam van God enerzijds en de rechtsstaat en de menselijke vrijheden anderzijds in één formulering naast elkaar te stellen. Weliswaar zullen sommige mensen in een dergelijke opsomming een verband van beginsel en uitwerkingen zien; voor anderen zal het slechts een nevenschikking zijn. Spreker vraagt zich af, of hierdoor niet de naam van God wordt omlaag gehaald.

De heer Verbrugh acht het geen bezwaar indien een dergelijke bepaling door verschillende bevolkingsgroepen verschillend geïnterpreteerd zou worden. Spreker stelt voor, dat de leden van de commissie hun gedachten zullen laten gaan over de formulering van een nationaal artikel.

De voorzitter concludeert, dat een bepaling van de onderhavige strekking in ieder geval niet onder de ambtsbevoegdheden van de Koning dient te worden opgenomen. De vraag, of de Grondwet een nationaal artikel dient te bevatten, kan in een later stadium nader worden bezien, wanneer de vraag aan de orde komt, of een preambule moet worden opgenomen.

- Kenschetsing -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 65

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, plenair, 1967-10-13

Kenschetsing positie Koning

De heer Simons wijst op de formulering van artikel 29, tweede lid, van de proeve "De koning treedt op als hoofd van de regering.". Deze wat ambivalente terminologie kan het gevaar van misverstanden oproepen; denkbaar is, dat de Koning op grond van een dergelijk artikel bevoegdheden zou willen uitoefenen, die niet met het constitutionele recht in overeenstemming zijn. Ditzelfde zou weliswaar gesteld kunnen worden van artikel 2, eerste lid, van het Statuut: "De Koning voert de Regering". De formuleringen van het Statuut moeten echter gelezen worden tegen de schtergrond van de ontstaansgeschiedenis van dit stuk. Navolging van zodanige formuleringen in de Grondwet verdient geen aanbeveling.

De heer Meuwissen merkt op, dat zowel in de Grondwet als in de proeve de Koning fungeert als centraal uitvoerend orgaan. Dit wekt een onjuiste indruk en kan derhalve beter vervangen worden door een opzet, volgens welke de Koning de functie van staatshoofd vervult, terwijl de "regering" wordt gevormd door de ministers. Het is voor hem voorts een vraag of de commissie niet ook aandacht zou moeten geven aan het vraagstuk van republiek of monarchie.

De heer Van der Hoeven wijst erop, dat met artikel 29, tweede lid, van de proeve is beoogd de bestaande situatie te formuleren. Het woord "regering" wordt hier in andere zin gebruikt dan in artikel 2 van het Statuut. In het spraakgebruik wordt "regering" veelal gebezigd in de zin van "kabinet". Hierop dient te worden aangesloten. De fictie, dat het de Koning zelf is die regeert, zou beter kunnen vervallen; de functies van enerzijds de Koning als staatshoofd, en anderzijds de "regering" als orgaan dat niet rechtstreeks onder de Koning functioneert, zouden van elkaar losgemaakt dienen te worden.

De heer Gruijters sluit zich hierbij aan. Zowel de Grondwet als de proeve bezigen het woord "Koning" ter aanduiding van zowel het staatshoofd als de regering zelf. Het verdient aanbeveling deze terminologie te zuiveren. Wanneer de Koning als staatshoofd wordt onderscheiden van de "regering", kan bezien worden welke bevoegdheden aan de Koning dienen te worden toegekend.

De heer Scholten acht het een verarming indien afbreuk zou worden gedaan aan de gedachte, dat de Koning hoofd der regering is. De Koning heeft als zodanig een bepaalde taak, welke, zoals de heer Simons opmerkte, Bagehot indertijd heeft omschreven als "the right to be consulted, the right to encourage, the right to warn" (Walter Bagehot, The English Constitution, Oxford University Press, reprint 1963, blz. 67). Deze beperkte maar wezenlijke taak zou in gevaar kunnen komen indien staatshoofd en "regering" gescheiden zouden worden.

De heer Albrecht merkt op, dat het hier nog niet gaat om een verandering in het constitutionele koningschap zelf; eerst dient de terminologie in overeenstemming te worden gebracht met de werkelijke verhoudingen. Het doel is te

- komen -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 65

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, plenair, 1967-10-13

komen tot een doorzichtig systeem; zowel de Grondwet als de proeve schieten te dezer zake tekort.

De heer Simons is van oordeel dat, nog daargelaten zijn positie bij de formatie, de rol van de Koning niet kan worden weggecijferd, al kan dit van persoon tot persoon verschillen. Willen wij dit behouden, dan dient niet een al te scherpe scheiding te worden gemaakt tussen Koning en ministers. De essentiële vraag is derhalve of wij verandering willen aanbrengen in de wezenlijke staatkundige positie van de Koning.

De heer Meuwissen merkt op, dat men onderscheiden kan tussen enerzijds de typische functies van de Koning als staatshoofd (t.w. het zijn van bindend element, de representatie en de formele bevoegdheden) en anderzijds de functies zoals deze door Bagehot zijn gekenschetst. Wil men laatstbedoelde functies handhaven, dan stelt zich de vraag, of het juist is een erfelijk ambtsdrager hiermee te belasten.

De heer Van der Hoeven zou deze laatste vraag bevestigend willen beantwoorden en wijst in dit verband op het element van continuïteit. Belangrijke materiële verandering in de positie van de Koning acht spreker niet geboden. Een aanpassing van de grondwettelijke terminologie aan de werkelijke staatkundige structuur is daarentegen aanbevelenswaardig.

De heer Jeukens wijst erop, dat de werkzaamheden van de staatscommissie gericht dienen te zijn op een nieuwe Grondwet, niet op een nieuwe staatsvorm. De band met de bestaande staatsinstellingen dient daarom niet te worden losgelaten. Spreker vestigt er voorts de aandacht op, dat de bestaande Grondwet is gegroepeerd rond de bevoegdheden van de Koning. In de huidige tijd zou men beter de wetsproblematiek centraal kunnen stellen; in deze richting gaat ook de proeve. In dit licht is het aan de orde gestelde vraagstuk van overwegend theoretisch belang; het zou de voorkeur verdienen zich op de werkelijke problemen te concentreren.

De heer Gruijters is van oordeel, dat een scherpe scheiding tussen de typische functies van de Koning als staatshoofd en de door Bagehot bedoelde functies niet valt te maken. Wanneer men in de Grondwet aangeeft wat de "staatshoofdelijke" functies van de Koning zijn, zullen ten aanzien daarvan in de eerste plaats de door Bagehot bedoelde bevoegdheden kunnen worden uitgeoefend. Daarentegen zal voor uitoefening van laatstbedoelde bevoegdheden weinig ruimte zijn ten aanzien van die zaken, waarin geen "staatshoofdelijke" functies worden vervuld. De door spreker voorgestane opzet betekent derhalve zowel voor de burgers als voor de betrokken functionarissen een verduidelijking.

De voorzitter concludeert, dat het voornaamste probleem hierin bestaat, dat de Grondwet onvoldoende duidelijk is en geen inzicht geeft in de werkelijke staatkundige verhoudingen. De vraag is, hoe hierin verbetering kan worden ge-

- bracht; -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 65

Instituut voor Nederlandse Geschiedenis, Grondwetscommissies 1883-1983
1967 Commissie-Cals/Donner, notulen, plenair, 1967-10-13

bracht; zo is het naar sprekers oordeel niet mogelijk de betrekkingen binnen het orgaan de Kroon in rechtsregels vast te leggen. In ieder geval zullen de te kiezen formuleringen echter duidelijk moeten doen uitkomen, dat de positie van de Koning een andere is dan in de periode van het ontstaan van de Grondwet. Een meer consequente en een meer zuivere terminologie dan de proeve te zien geeft, verdienen aanbeveling.

De heer Cramer voegt hieraan toe, dat aan het koningschap een dienst wordt bewezen door de Grondwet te laten aansluiten op de reële staatkundige verhoudingen. Spreker is overigens van oordeel, dat de kern van de problematiek gelegen is in de vraag, hoe de benoeming van de ministers dient plaats te vinden.

De heer Donner waarschuwt er tegen de eis van aansluiting bij de staatkundige werkelijkheid te overspannen; iedere rechtsregeling te dezer zake staat min of meer verwijderd van de werkelijkheid. In feite dienen de grondwettelijke regels te worden begrepen als garantieregels, waarborgen voor extreme gevallen, en niet als een beschrijving van de werkelijkheid. Spreker merkt hierbij op, dat de Koning mede fungeert als symbolische verwijzing naar de in de staat geïnstitutionaliseerde gemeenschap. In zoverre kan men stellen, dat de omstandigheid, dat de bevoegdheden van de regering op naam van de Koning zijn gesteld, de ministers eraan herinnert, dat zij niet alleen partijbelangen behartigen, maar ook en met name een functie in algemeen belang vervullen. Spreker voegt hieraan toe, dat zijns inziens praktisch de centrale vraag hierin bestaat, hoe de procedure van benoeming van de ministers en van de minister-president geregeld dient te worden.

De heer Kan vestigt er de aandacht op, dat in de staatkundige praktijk het koningschap wordt gedevalueerd, doordat in te veel gevallen een Koninklijk besluit wordt vereist. Veel besluiten zijn niet van zodanige importantie, dat zij meer dan een ministeriële beschikking rechtvaardigen. Spreker is voorts van mening, dat de positie van de Koning niet geïsoleerd bezien kan worden. Komt men tot een andere verhouding tussen regering en parlement - in dit verband kan bij voorbeeld worden gedacht aan een meer monistisch stelsel, zoals voorgestaan in het rapport Een stem die telt - dan heeft dat consequenties voor de positie van het koningschap. Met het oog hierop stelt spreker voor in de volgende vergaderingen een aantal van dergelijke kernvragen aan de orde te stellen.

De heer Verbrugh merkt hierbij op gaarne tevens van gedachten te willen wisselen over het zogenaamde "oppertoezicht" van de Koning.

- Besloten -

KDC, Nijmegen, Archief Cals, inv.nr. 65

Besloten wordt, dat de leden in de eerstvolgende vergadering desgewenst hun zienswijze zullen uiteenzetten over kernvragen als monisme/dualisme, de invloed van de kiezer en de wijze van benoeming van de ministers. Het secretariaat zal een nota opstellen inzake de ministersbenoeming, waarin ook aandacht moet worden geschonken aan de voorstellen tot veranderingen inzake de ministersbenoeming, die de laatste tijd in de openbaarheid zijn gekomen.

Rondvraag — Van de rondvraag wordt geen gebruik gemaakt.

Sluiting — De voorzitter sluit om 16.55 uur de vergadering.