

c. Voorstellen vanuit de Tweede Kamer tot verdere grondwetsherziening

1. Een algemene grondwetsherziening en een preambule op de Grondwet ter discussie

De regering had met het oog op de nieuwe rechtsorde met de overzeese gebieden haast. De Grondwet moest op korte termijn ruimte bieden voor deze rechtsorde. Vandaar dat de regering slechts met het voorstel tot invoering van hoofdstuk XIV was gekomen, waaraan het oude ontwerp tot invoering van het instituut van staatssecretarissen was toegevoegd. Veel was het niet en mocht het ook niet worden. Lieftinck kreeg dan ook in het kabinet, toen de grondwetsherziening aan de orde was, te horen dat zijn idee om bij deze herziening de verplichting tot de tweejaarlijkse begroting (sedert 1922: de mogelijkheid) in te voeren, alleen maar bij initiatief vanuit de Kamer kon worden verwezenlijkt.³⁰ Het parlement heeft het besluit van de regering uit september 1947 om slechts een partiële grondwetsherziening op zeer korte termijn te bevorderen gebillijkt, al is vanuit de Tweede Kamer wel getracht bij deze grondwetsherziening nog meer partiële wijzigingen doorgevoerd te krijgen, zoals nog zal worden uiteengezet.

Van der Goes en Romme hebben van de gelegenheid van de partiële herziening van de Grondwet gebruik gemaakt om de regering aan de toezeggingen tot een algehele herziening van de Grondwet te herinneren. Nog steeds had de regering namelijk niet officieel afstand genomen van het voorstel van Romme om alvast een staatscommissie aan voorstellen voor een dergelijke herziening, los van die voor de herziening van de structuur van het Rijk, te laten werken. De verwachting was ook dat die nieuwe structuur van het Rijk in 1949 zijn beslag zou krijgen. Al te lang kon het derhalve niet meer duren of die staatscommissie zou hoe dan ook worden ingesteld. Vanuit dit perspectief heeft Van der Goes kennelijk reden gezien om bij afzonderlijke nota, toegevoegd aan het Voorlopig Verslag op de regeringsvoorstellen, een lijst van suggesties voor een dergelijke herziening van de Grondwet voor te leggen. Zo wenste hij een betere indeling van de Grondwet, waarbij de klassieke grondrechten voorop zouden staan, gevolgd door sociale rechten, de bepalingen omtrent het hoogste gezag, het staatshoofd, het kabinet, het parlement, de adviesorganen en de territoriale, respectievelijk functionele gemeenschappen. In dit systeem zouden volgens hem plaats moeten krijgen de vrijheid van alle openbare belijdenis, de erkenning van de wijzigingen in de verhouding tussen regering en volksvertegenwoordiging, de uitbreiding van het aantal Kamerleden en de wettelijke erkenning van politieke partijen, met rechten en plichten (aan dit laatste onderwerp is naar aanleiding van een passage in de Proeve van een regeringsprogram-1946 afzonderlijk aandacht besteed in hoofdstuk I, par. III.b.3 in dit boek). In de nieuwe door Van der Goes bepleite opzet van het staatsbestel zou de nadruk vallen op de verdediging van de democratie, waarbij de deugdelijk bevonden beginselen uit de oude Grondwet versterkt zouden worden (zie ook hoofdstuk I, par. V). "De Grondwet zou dienen te registreren de wijzigingen, die zich in de rechtsopvattingen voltrekken ten aanzien

van de taakverdeling tussen Regering en Parlement. De Regering dient te worden erkend als bewindvoester van 's lands zaken, ook voor zover daarvoor wetgeving noodzakelijk is; het Parlement zal dienen te worden gezien als controle-orgaan op het beleid der Regering, waarbij het ook voor de toekomst de algemene lijnen dient te trekken." Om zijn controlerende taak naar behoren te kunnen uitoefenen diende het parlement naar de opvatting van Van der Goes een nieuw criterium te hebben, "in welke gevallen de medewerking aan de wetgeving dient te blijven geschieden op de oude voet, en wanneer deze zal kunnen bestaan uit de controle van - en eventueel het bezwaar maken tegen - ter visie gelegde ontwerp-Regeringsverordeningen" (deze gedachte over een vereenvoudigde procedure zou bij de grondwetsherziening van 1953 ten aanzien van verdragen worden ingevoerd). In de Memorie van Antwoord betuigde de regering alle waardering voor dit initiatief van Van der Goes. Zij zou zich nader beraden over de vraag of het tijdstip van een algemene herziening van de Grondwet was aangebroken.³¹

Romme heeft op 29 april 1948 in de Tweede Kamer dit antwoord van de regering wel erg ironisch genoemd, aangezien de regering zich eerder had vastgelegd op een algemene herziening van de Grondwet. De zaak nogmaals overwegen leek hem vreemd. Daar liet hij het bij. Het voorstel-Van der Goes werd verder voor kennisgeving aangenomen, behalve door Tilanus, die wat stekelige opmerkingen kwijt wilde. Deze vond dat het voorstel niet had mogen worden uitgebracht, omdat een algemene herziening van de Grondwet niet aan de orde was. Hij sprak de verdenking uit dat Van der Goes slechts een stunt had willen uithalen om als "paladijn van vooruitstrevendheid, iemand die alleen voor de vernieuwingsgedachte opkomt" zich aan de volke te vertonen. Van der Goes achtte het evenwel een goed recht om naar aanleiding van de voorstellen tot beperkte grondwetsherziening ideeën te lanceren over de gehele Grondwet en vooral op die punten, die het wel en wee van de natie konden bepalen.³²

In de Inleiding op dit hoofdstuk werd gewag gemaakt van het voorstel van de kant van de Tweede Kamerfractie van de KVP, zoals nader toegelicht door Romme, om bij een mogelijke algemene grondwetsherziening aandacht te besteden aan het vraagstuk hoe de democratie te beschermen tegen die groepen die gebruik wilden maken van de democratische beginselen om de democratie om zeep te helpen. Romme had zich in het najaar van 1947 in de Kamer niet geheel tevreden getoond met het besluit van de regering om een beperkte herziening van de Grondwet met het oog op de nieuwe rechtsorde binnen het Rijk te bevorderen, omdat hij het noodzakelijk vond het communisme een halt toe te roepen en de democratie juist via de Grondwet te laten beschermen tegen aanslagen van binnenuit. Hetgeen in het Westen als een machtsgreep door de communisten in Tsjecho-Slowakije in februari 1948 werd gezien had de urgentie voor een dergelijke bescherming naar diens overtuiging alleen maar onderstreept. Romme stond in deze overtuiging, blijkens de hiervoor genoemde voorstellen van Van der Goes, niet alleen, al verschilden zij van mening over de middelen om het doel te bereiken. Van der Goes zocht de democratie te versterken door de

XV. De Grondwetwijziging-1948, eerste lezing

politiek te verhelderen. De door hem voorgestane wetgeving op de politieke partijen en een tuchtrecht voor bestuurders en vertegenwoordigers van die partijen konden eveneens voor dit doel worden gehanteerd (zie hoofdstuk I, par.III.b.3).

Aldus is het niet te verwonderen dat bij gelegenheid van deze beperkte voorstellen tot herziening van de Grondwet de KVP-fractie in de Tweede Kamer er toe kwam in het Voorlopig Verslag er voor te pleiten om in de Grondwet een formule op te nemen, welke een einde zou moeten maken aan de vrijheid om de democratie - hieronder werd verstaan de vrije volksinvloed en de eerbiediging van de rechten van de mens - te ondermijnen. Concreet stelde de KVP-fractie voor om aan de Grondwet een inleidend artikel toe te voegen, waarin de democratie, zoals hiervoor genoemd, werd omschreven en werd bepaald dat handelingen en uitlatingen gericht op aantasting van die bestuurs- en rechtsorde strijdig waren met het algemeen belang en de openbare orde. Een bijzondere wet ter bescherming van deze orde kon regels geven, welke de vrijheid van de drukpers konden beperken of het passief kiesrecht aan bepaalde personen konden ontnemen. Een dergelijke wet zou, aldus dit KVP-voorstel, met twee-derde der uitgebrachte stemmen in het parlement moeten worden aangenomen, gewijzigd of ingetrokken. Het voorstel had een historisch voorbeeld. In de staatsregeling van 1798 van Nederland was een inleidend artikel opgenomen over het doel van de "maatschappelijke vereniging" en ook in een aantal geldende constituties in het buitenland waren de grondslagen van het staatsbestel via een eerste artikel verankerd.³³

Zoals al in het hoofdstuk *Binnenlandse Zaken*, onder VI.a, is vermeld heeft Romme een dergelijke herziening van de Grondwet ook bedoeld in zijn brief aan Beel van 4 maart 1948, toen hij de regering enkele suggesties deed om het communistisch gevaar tegemoet te treden. Daar is ook beschreven dat de regering een dergelijke grondwetwijziging niet mogelijk en niet nodig vond. Dit besluit van de regering werd nu officieel de Kamer medegedeeld. Blijkens de Memorie van Antwoord onderkende de regering de sterk gegroeide behoefte om stelling te nemen tegen elke poging tot aanranding van de democratische orde en stond vanuit haar verantwoordelijkheid voor de handhaving van de openbare orde niet afwijzend tegenover het voorstel. Aan de andere kant meende de regering dat een zodanig principieel punt zorgvuldige overweging vereiste, waardoor deze zaak niet in concrete vorm bij deze grondwetsherziening aan de orde kon worden gesteld. De regering vroeg zich in dit verband af of het niet tot het wezen van de democratie behoorde bepaalde handelingen of uitlatingen, zoals het (KVP-)voorstel die wilde uitsluiten, in woord en geschrift - mits niet onwettige middelen te baat werden genomen - toe te laten. Overigens bood de Grondwet zoals die luidde naar het oordeel van de regering voldoende mogelijkheden tot bescherming van de democratische orde.³⁴

In de Kamer zei Romme op 29 april 1948 deze houding van de regering te betreuren. Hij bleef het een lacune achten dat er in de Grondwet geen grenzen werden aangegeven voor het gebruik van de vrijheid van vereniging,

vergadering, meningsuiting en drukpers, waardoor het aan de wetgever werd overgelaten die grenzen te bepalen. Volgens Romme was de consequentie dat de vernietiging van de vrijheden grondwettelijk was gewaarborgd in de rechtsorde van Nederland. Zulks was volgens hem in strijd met de algemene rechtsovertuiging in het land. Daarom wilde Romme via een inleidend artikel die grondwettelijke waarborg voor de vrijheid om de vrijheid van allen aantasten wegnemen, waarbij hij wel zei zich te kunnen voorstellen dat hiervan slechts in een uitzonderingstoestand gebruik zou worden gemaakt. Van der Goes voelde niets voor het à l'improviste toevoegen van een preambule op de Grondwet. De mogelijkheden tot beperking van de grondrechten bij de wet waren er; de wetgeving moest alleen die beperkingen meer naar de eisen van de tijd formuleren. Tilanus liet weten dat een dergelijke zware zaak als een preambule voor de Grondwet door de regering diende te worden voorgesteld, met advies van de Raad van State. Met andere woorden: een initiatiefvoorstel van de Kamer kon op dit terrein volgens hem niet. Voor Hoogcarspel (CPN) kwam het er op neer dat uit vrees voor de democratie - namelijk het optreden van groepen die men niet wilde, i.c. de communisten - wegen en middelen werden bedacht om de democratie om hals te brengen. Hij zag een neofascistische staat ingevoerd, omdat het begrip "strijdig met het algemeen belang" bij bepaalde handelingen of uitlatingen in het KVP-voorstel tot een preambule tot misbruik aanleiding kon geven: wie bepaalt wat algemeen belang is? De regering bleef bij haar standpunt. De overheid kon naar het oordeel van Beel voldoende optreden in geval van misbruik van grondrechten. Zo was er de mogelijkheid om besluiten van gemeentebesturen, waarbij medewerking werd verleend aan groepen van de bevolking, die de bestaande bestuurs- en rechtsorde aantastten, te vernietigen. Voorts vermeldde Beel dat de minister van Justitie aanvulling van het wetboek van strafrecht met bepalingen omtrent de schending van geheimen overwoog.³⁵

Om de belofte tot algehele herziening van de Grondwet in te lossen werd in 1950 een staatscommissie ingesteld onder leiding van de vice-minister-president en minister Zonder Portefeuille in het kabinet-Drees I, mr. J.H.R. van Schaik. Zowel in het interimrapport van juli 1951 als in het *Eindrapport van de staatscommissie tot herziening van de Grondwet, ingesteld bij Koninklijk Besluit van 17 april 1950, nr. 25* ('s-Gravenhage 1954), zijn voorstellen gedaan om de door Romme en zijn fractie gesignaleerde leemtes in de beveiliging van het staatsbestel tegen aanslagen van binnenuit door gebruikmaking van de democratische regels op te vullen. Bij deze voorstellen werd aangeknoopt bij hetgeen de staatscommissie tot herziening van de Grondwet in 1936 in overweging had gegeven. Zo sprak de staatscommissie Van Schaik de wens uit om in de Grondwet artikelen te doen opnemen om het mogelijk te maken revolutionaire vertegenwoordigers van het lidmaatschap van de vertegenwoordigende lichamen vervallen te doen verklaren. Evenzo werd voorgesteld om het grondwetsartikel betreffende de vrijheid van drukpers - niemand heeft voorafgaand verlot nodig, om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoorde-

XV. De Grondwetswijziging-1948, eerste lezing

lijkheid volgens de wet (art. 7, GrW. 1938; 1946; 1948) - te doen uitbreiden met een tweede lid, waarbij met inachtneming van bij de wet te stellen regels de Koning, de Raad van State gehoord, een bepaalde uitgave, welke de veiligheid van de staat aantastte of ernstig in gevaar bracht, tijdelijk kon verbieden. Een zodanig besluit moest onverwijld aan de Staten-Generaal worden medegedeeld. Het besluit zou worden ingetrokken, wanneer bij een uitspraak der Kamer niet twee-derde der uitgebrachte stemmen zich voor het verbod zouden hebben verklaard. De regering heeft deze voorstellen uit het interimrapport en het eindrapport niet gevolgd. In deze richting was ook het voorstel-Romme, dat als minderheidsnota van KVP-, ARP- en CHU-leden van de commissie-Van Schaik bij het eindrapport van deze commissie is gevoegd, bedoeld om in aansluiting op hetgeen Romme in zijn *Nieuwe grondwetsartikelen* (1945) had bepleit een inleidend artikel op de Grondwet op te nemen: "Het Staatsbestel van het Koninkrijk wordt gedragen door de erkenning van God als Schepper en Bron van het recht". Hiermee werd immers naar Romme's opvatting de diepste gedachte ter zake van de ontwikkeling van het staatsleven vastgelegd. Hoewel in deze nota werd erkend dat niet alle burgers van het Koninkrijk de inhoud van de voorgestelde bepaling konden onderschrijven en het artikel geen achterstelling beoogde van degene "die de aldus uitgesproken waarheid niet vermag te aanvaarden", stond dit voorstel - dat in 1946 al te onderkennen was geweest in de preambule van Romme's schets voor een minimum-regeringsprogramma en vandaar in een door de socialistische fractievoorzitter in de Tweede Kamer Van der Goes geamendeerde versie in de Proeve van een programma-1946 en vervolgens in de regeringsverklaring van Beel terecht was gekomen (zie hoofdstuk I, par. III.a) - op gespannen voet met de geestelijke vrijheid. De aanhef van de Proeve, zoals bekend gemaakt in de genoemde regeringsverklaring, had voor de burgers nog weinig consequenties: zij gaf aan vanuit welke geest de regering het beleid wilde voeren. Indien echter dit voorstel van Romme zo ongewijzigd in de Grondwet zou worden opgenomen, kon hiermee een handvat worden geboden om hen, die zich actief tegen de inhoud van dit artikel zouden verzetten, te bestrijden. Bij Romme vormde dit artikel dan ook een sluitstuk van de hiervoor genoemde bepalingen omtrent de revolutionaire vertegenwoordigers in de Kamers, Provinciale Staten en Gemeenteraden en de beperking op de drukpersvrijheid. In de commissie-Van Schaik, waarin uiteraard ook de grote niet-confessionele politieke groeperingen in Nederland waren vertegenwoordigd, kon voor dit voorstel-Romme geen meerderheid worden gevonden.

2. Geen grondwetswijziging voor de verblijfskosten van de Kamerleden

Vanaf het begin van het Koninkrijk kende de Grondwet een bepaling over de schadeloosstelling van de leden van de Tweede Kamer. Bij de grondwetsherziening van 1848, die de grondslag legde van het moderne parlementaire stelsel van ons land, is evenwel deze vergoeding verlaagd, al bleef een reiskostenvergoeding naar afstand bestaan. Het bedrag was in overeenstemming gebracht met de algehele verarming van het land en me-