

De Sociale Grondrechten van de Mens

Praeadvies van Mr Dr J. J. Loeff

§ 1. *Inleiding.*

Het was op 26 Juni 1945, er waren nauwelijks enige maanden voorbijgegaan, nadat de volkeren der wereld de wapenen hadden neergelegd, welke de meest intensieve en omvangrijke oorlog uit de wereldgeschiedenis hadden beslist, dat zij in het Handvest der Verenigde Naties, door 50 landen ondertekend, aan de ontmoedigde mensheid opnieuw de weg wezen naar een betere tijd.

Besloten werd tot de oprichting van de Verenigde Naties en als een der essentiële doeleinden daarvan werd in het eerste artikel van het Handvest aangegeven:

„Internationale samenwerking te verwezenlijken bij het oplossen van internationale vraagstukken van economische, sociale, culturele of humanitaire aard en bij het bevorderen en aanmoedigen van eerbied voor de rechten van de mens en voor de grondvrijheden voor allen zonder onderscheid naar ras, geslacht, taal of godsdienst”.

Ook in de artikelen 13, 55, 62, 68 en 76 van het Handvest werd nog verder van de rechten van de mens melding gemaakt.

Nadat op 24 October van hetzelfde jaar de tekst van het Handvest definitief door de Algemene Vergadering der Verenigde Naties was vastgesteld en goedgekeurd, werden in de Algemene Vergadering van 12 Januari 1946 de 18 leden gekozen van de Economische en Sociale Raad.

Deze Raad stelde op 21 Juni d.a.v. ter uitvoering van art. 55 en overeenkomstig de artt. 62 en 68 van het Handvest een permanente Commissie van 18 leden in onder de naam van „Commissie inzake de Rechten van de Mens”, welke tot taak had een ontwerp samen te stellen voor een Internationaal Statuut inzake de Rechten van de Mens.

Op 18 Juni 1948 kwam de Commissie, nadat eerst nog de verschillende regeringen in de gelegenheid waren gesteld hun opmerkingen naar aanleiding van een door de Commissie opgesteld ontwerp te maken, met haar eindrapport gereed, inhoudende een Ontwerp-Verklaring van de Rechten van de Mens, hetwelk werd overgenomen door de Economische en Sociale Raad en door deze aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties voorgelegd.

Nadat de Ontwerp-Verklaring vooral redactioneel nog belangrijk was gewijzigd, werd zij in de Plénaire Zitting van 10 December 1948 met 48 stemmen vóór en 8 onthoudingen (de Slavische landen, de Unie van Zuid-Afrika en Saoedi-Arabië) aangenomen¹⁾.

De mensenrechten, zoals deze zijn vervat in de genoemde Verklaring, kan men in twee groepen onderscheiden. Tot de ene groep behoren de rechten, welke reeds als grondrechten in de Constituties van de meeste staten zijn opgenomen, en welke teruggaan op de Amerikaanse Constituties van het einde der 18de eeuw en de beroemde Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, vastgesteld door de Franse Assemblée Nationale op 26 Augustus 1789. Zijn deze grondrechten in de bestaande Constituties als vrijheden van het menselijk individu, als abstract begrip, in vrij absolute zin geformuleerd, in de Verklaring van de Uno-Commissie worden zij, meer gezien als rechten van de mens levend in een behoorlijk georganiseerde rechtsgemeenschap, hetgeen het mogelijk

1) Voor nadere bijzonderheden betreffende de totstandkoming van de Ontwerp-Verklaring, zie men de publicatie van het Ministerie van buitenlandse Zaken van Juli 1949 onder no. 16, handelend over de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. De tekst zelf van de Verklaring is als bijlage aan deze praeadviezen toegevoegd in de Nederlandse vertaling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

maakte deze rechten nader te concretiseren en aan de bestaande rechtsorde aan te passen. Naast deze is in de Verklaring der mensenrechten een plaats ingeruimd aan een geheel nieuwe groep van grondrechten, welke nu reeds worden aangeduid als de z.g. sociale grondrechten. Omvat de eerste groep rechten welke de mens toekomen op grond van zijn mens zijn, zij het ook binnen een bepaalde maatschappij, de sociale rechten zijn er op gericht deze mens het genot te verzekeren van die voordelen, welke de hedendaagse maatschappij in staat is aan haar leden te bieden, voor zover dat voor een menswaardig bestaan nodig is. Als zodanig worden onder meer genoemd: recht op arbeid, recht op een rechtvaardig loon, recht op onderwijs en opvoeding, recht op gezondheidszorg, recht deel te hebben aan het culturele leven, recht op sociale zekerheid, recht op rust en vrije tijd.

Indien men nu deze beide groepen van mensenrechten met elkaar vergelijkt, dan is het duidelijk, dat er tussen beide, met name wat betreft de eisen, welke zij stellen aan de staatsoverheid, een groot onderscheid is.

Al is het waar dat de eerstgenoemde grondrechten in de Universele Verklaring der Uno niet meer zo absoluut en abstract zijn geformuleerd, toch hebben zij hun oorspronkelijk karakter van vrijheidsrechten, welke de overheid heeft te ontzien, dus als beperkingen van haar bestuursbevoegdheden, niet verloren. Hun strekking is dus primair en hoofdzakelijk een negatieve t.o.v. de staats-overheid.

Geheel anders is dat bij de sociale rechten. Wanneer in art. 22 wordt verklaard, dat eenieder aanspraak heeft op economische, sociale en culturele rechten, welke onmisbaar zijn voor de waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid en dat deze rechten verwezenlijkt dienen te worden door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de Staat, dan houdt dit niet louter een erkenning in van het recht, maar legt dit aan de betreffende staat een positieve taak op.

Hetzelfde geldt, om nog slechts een enkel voorbeeld te noemen, van art. 25, dat als volgt luidt:

„Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zich zelf en zijn gezin, waaronder begrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan tengevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil”.

Niet slechts de erkenning, maar de verwezenlijking van het recht wordt hier als taak aan de staat opgelegd. Ook al gaat men er van uit, dat de staat bij de uitvoering van deze taak zich bij voorkeur van de zelfwerkzaamheid der burgers zal moeten bedienen, dan nog opent zich hier voor de staatsoverheid een omvangrijk terrein van regeling, organisatie en toezicht.

Een merkwaardig onderscheid valt er in dit opzicht te constateren tussen de tekst van de Universele Verklaring, zoals deze definitief op de Plénaire Zitting der Verenigde Naties op 10 December 1948 is vastgesteld, en de tekst van de Ontwerp-Verklaring van de Commissie inzake de Rechten van de Mens, zoals deze is opgesteld in de tweede zitting van deze Commissie. Deze Ontwerp-Verklaring spreekt in dit opzicht nl. een nog krassere taal. Waar dit ontwerp in art. 33 aan eenieder het recht toekent op instandhouding der gezondheid, wordt gezegd, dat dit recht verwezenlijkt zal dienen te worden door eenieder de hoogste standaard van voeding, kleding, huisvesting en medische verzorging te verzekeren, waartoe de staat en de gemeenschap in staat zijn.

„De verantwoordelijkheid van de Staat en gemeenschap voor de gezondheid en veiligheid van zijn volk moet leiden tot het nemen van gepaste hygienische en sociale maatregelen”.

In art. 34 van hetzelfde Ontwerp, dat handelt over de sociale zekerheid, wordt aan de staat de plicht opgelegd maatregelen te nemen of te zorgen, dat maatregelen genomen worden tot verzekering van het individu tegen de gevolgen van werkloosheid, invaliditeit, ouderdom en ander verlies van inkomsten tengevolge van redenen buiten zijn schuld. Bijzondere zorg en hulp zal worden ver-

leend aan het moederschap. Kinderen hebben eveneens recht op bijzondere zorg en hulp.

Het bovenstaande moge volstaan om duidelijk in het licht te stellen het belangrijke onderscheid tussen de beide soorten van grondrechten, welke thans zijn samen-gevoegd in de ene Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, waarvan de ene groep, ondanks haar meer positieve uitwerking, haar oorspronkelijk karakter van een beperkende en bindende werking t.a.v. het optreden der staatsoverheid blijft behouden, terwijl de andere groep nl. die der sociale grondrechten aan de overheid een taak oplegt, omvangrijker dan zich ooit in het verleden een staatsgezag heeft toegemeten.

In Nederland is men reeds vóór de oorlog maar sedertdien meer doelbewust de weg opgegaan van een politiek, sociaal en economisch beleid, dat de erkenning van de sociale grondrechten impliceert, zonder dat deze grondrechten als zodanig, en — wat nog belangrijker is —, zonder dat de beginselen van staatkundig beleid, waarnaar de overheid zich bij de uitvoering van haar taak op sociaal terrein heeft te richten, in enig staatsstuk zijn vastgelegd. Toch is dit een gevaar. Immers niet de aanspraken, ontleend aan de erkenning van de sociale rechten als zodanig, vormen een probleem, iedere rechtsorde immers veronderstelt een rechtsgemeenschap en tendeeft er naar aan allen binnen die gemeenschap een menswaardig bestaan te verzekeren. Het probleem ontstaat pas, zodra voor de verwezenlijking der sociale rechtsorde een beroep wordt gedaan op de staatsmacht. De confrontering van de sociale rechtsorde met de politieke staatsorde is dan ook het probleem, dat de kern uitmaakt van de vragen, welke door het Bestuur van de Nederlandse Juristen Vereniging thans ter behandeling in deze beide praeadviezen aan de orde wordt gesteld. Het is immers het historisch conflict, dat thans weer opnieuw actueel is geworden en wellicht actueler dan ooit, en dat ook het Nederlandse volk niet geheel onberoerd laat, het conflict dat zijn oorsprong vindt in de voorstelling van de staat als het ondier dat het begrepen heeft op 's mensen rechten en vrijheden, als het rijk van de satan, waarin de mens slechts slavernij wacht, een voorstelling overigens niet onverklaarbaar, als de sombere herinnering uit lang

vervlogen tijden, als de minder prettige ervaring uit een recent verleden en als de beangstigende dreiging vanuit een naaste omgeving. Anderzijds blijft de mens een hoge verwachting koesteren t.o.v. de staat, als degene, die hem de onmisbare hulp moet bieden tot verwezenlijking van het ideaal ener gemeenschap, waarin voor ieder mens de mogelijkheid wordt geschapen tot een menswaardig bestaan. Deze gemeenschap toch is het doelwit, waarheen iedere rechtsorde zich zelf onafgebroken moet voortbewegen en waarheen zij alle bestaande morele krachten moet voortstuwen, wil zij zich nog als rechtsorde kunnen laten gelden.

Om de vragen, door het Bestuur van de Nederlandse Juristen Vereniging gesteld, te kunnen beantwoorden, zullen we dan ook moeten onderzoeken of er in de politieke en sociale constellatie van de moderne staat — waarbij op de eerste plaats gedacht wordt aan de democratische staat, zoals zich deze o.a. in Nederland heeft ontwikkeld — meer kans is, dat de fouten zullen worden vermeden, waarin de oudere en thans nog elders bestaande regimes bij uitbreiding der overheidstaak zijn vervallen, uit welk onderzoek dan tevens zal blijken of nog bepaalde voorwaarden vervuld dienen te worden, om met vertrouwen en doelbewust deze weg in te slaan c.q. daarop voort te gaan.

Sociaal recht duidt niet op de voorziening in bepaalde, concrete behoeften, maar het is een idee, een ideaal, dat het morele bewustzijn van de mens aanspreekt en aan dit de niet meer tot zwijgen te brengen eis stelt van verwezenlijking. Zo gezien, is de roep om sociaal recht een historisch verschijnsel, dat om een verklaring vraagt. Omdat het zich *sociaal* noemt, staat het in verband met de sociale aanleg of — wat men tegenwoordig noemt — de sociabiliteit van de mens. Omdat het sociale *recht* zich aandient als een recht, houdt het onmiddellijk verband met de rechtsorde. Omdat het tenslotte vraagt om verwezenlijking met behulp van de staat, moet het ook gezien worden in verband met de staatsgemeenschap. Om derhalve een goed inzicht te krijgen in het vraagstuk waarvoor wij in onze dagen gesteld zijn, zullen we ons dus moeten afvragen: waar staan wij met onze eis om

sociaal recht met betrekking tot de menselijke sociabiliteit, met betrekking tot de rechtsorde en met betrekking tot de staatsorde en deze alle drie gezien in een historisch perspectief.

§ 2. *De menselijke sociabiliteit.*

A. DE SOCIABILITEITSVORMEN

Dat de mens een sociaal wezen is, wil niets anders zeggen, dan dat de mens krachtens zijn natuur behoefte heeft aan contacten en wisselwerking met andere mensen, aan leven in gemeenschap met anderen. Meestal wordt dit verklaard met een beroep op de tekorten van de menselijke natuur welke de mens, op zich zelf aangewezen, niet kan opheffen, maar waarvoor hij de hulp behoeft van anderen, welke tekorten toenemen naarmate het leven op een hoger beschavingsniveau komt te liggen. Deze constante behoefte brengt hem er toe naast de gemeenschap, welke met de natuur gegeven is, zoals de familiegemeenschap, andere gemeenschappen te vormen. We gaan er nu aan voorbij, dat men in het verleden bij de beschrijving van die tekorten der menselijke natuur wel wat al te eenzijdig het oog gericht heeft gehad op de biotische, economische en culturele eisen van het leven en de geestelijke en morele eisen van de menselijke persoon te zeer heeft verwaarloosd. Maar wat uit deze gebruikelijke beschouwingswijze wel blijkt is, dat de sociale structuur van de mens gegrond is op zijn wezenlijke levensbehoeften. Wanneer wij nu als uitgangspunt nemen niet een bepaalde, concrete gemeenschap maar het gemeenschapverschijnsel als zodanig, dan moet worden vastgesteld, dat dit zijn grondslag vindt in de drang van de mens tot levensbehoud of zelfhandhaving, welke de meest fundamentele behoefte is van de mens. In deze drang tot zelfhandhaving nu wortelen volgens NUTTIN een verscheidenheid van gedragingen, welke variëren tussen een angstig zich concentreren op zich zelf en een openstaan voor anderen tot een zich actief geven in zelfvergetelheid toe ¹⁾.

1) Vgl. J. Nuttin. *Psychoanalyse en Spiritualistische Opvatting van de Mens* blz. 240- 290 2e druk van wiens studie ik in het nu volgende een dankbaar gebruik maak.

Enerzijds toch is de mens een levenscentrum, dat op behoud van eigen individualiteit met eigen levensfuncties is gericht. Vanaf het ogenblik, dat deze individualiteit hetzij door kosmische- hetzij maatschappelijke factoren bedreigd wordt, wordt de situatie als een noodtoestand aanvoeld en spannen alle zowel fysische als psychische krachten zich in om daaraan te ontsnappen. De gedragingen, welke in een dergelijke toestand tot stand komen, dragen een sterk defensief karakter. Zij kunnen een neiging tot agressie vertonen maar ook leiden tot een houding van een zich verschuilen achter-, een zich terugtrekken op het sterkere, het machtige. Nochtans is deze reactie niets anders dan de negatieve uitdrukking van de positieve instelling op lijfsbehoud en de levensontplooiing zelf. Zij is er de zwakke vorm van.

NUTTIN constateert dan echter verder, dat de mens op deze wijze uiterst slecht zich zelf handhaaft. Het levend wezen is immers een levenskern, die nodig heeft voortdurend uit het andere gevoed te worden. Een levenskrachtig bestaan en ontplooiing van zich zelf betekent voor elke levenskern — en dit geldt niet alleen van de mens maar van ieder levend wezen — een intens in contact staan en in wisselwerking staan met de „Umwelt“.

„De drang tot zich handhaven en ontplooiën — aldus NUTTIN — is dus niet essentieel een „kleine“ op het eigen ik betrokken tendenz. Het is de fundamentele wezensbehoefte van de totale persoonlijkheid, die zich echter in twee vormen realiseren kan; nl. in de „schuchtere“ en bevroese vorm van de zelf-onzekere mens, die niet durft open te staan op het andere en uit te treden uit zich zelf en in de „rijke“ vorm van zelfhandhaving en ontplooiing, die ligt in een openstaan op het andere ook weer in de biologische, de sociale en de morele zin van het woord. Deze openheid is het kanaal, waarlangs de mens „zich geeft“ en „ontvangt“, d.w.z. zichzelf realiseert. Deze openheid is het leven.“ Tussen deze beide uiterste vormen van zelfhandhaving zijn een gehele serie van actieve en passieve vormen gelegen, waarin de mens op het niveau van het intermenselijk verkeer zijn behoefte aan contact en wisselwerking met anderen uit: onderwerping, overheersing, belangengemeenschap, solidariteitsgevoel, mede-verantwoordelijkheidsgevoel, gemeen-

schapszin, burgerzin, publieke zin, sympathie, respect, liefde, vriendschap. De *totale* drang naar zelfontplooiing — aldus wederom NUTTIN — is derhalve niet een egoistisch streven. Hij bestaat niet in de egoistische neiging om zichzelf tegenover de anderen in een houding van zelfverdediging te verschansen of om zich zelf ten koste van anderen te ontwikkelen. Bij de psychisch normale en moreel gave mens leidt hij uiteindelijk tot het contact, waarin men de ander niet aan zich onderwerpt als object van eigen activiteit of als middel tot eigen doeleinden, maar waarin de ander wordt benaderd als drager van eigen absolute waarden, m.a.w. in eerbied voor het eigene, voor de intimiteit, die de ander als persoon kenmerkt. Dit is het contact, waarin de personen elkander ontmoeten als personen, waarin een *personen-gemeenschap* tot stand komt. In deze „communie” tussen personen is geen gemeenschap die zich stelt los of tegenover de componenten, of die door deze ervaren wordt als een heteronome druk. De subordination, het element dat eigen is aan alle contacten van lagere orde, maakt hier geheel plaats voor het element der coördinatie. Hoogstens kan men hier nog spreken van subordination aan de „geestelijke autoriteit” van gezamenlijk ervaren hogere waarden, welke autoriteit hier echter niet als een heteronome druk wordt ondergaan. Hoe moeilijk het ook moge zijn voor de mens zich een helder beeld van dit contact te vormen, de liefde openbaart ons het geheim, hoe ook in dit ondermaanse deze personen-gemeenschap mogelijk is. In de liefdesverhouding immers hecht de mens, die waarlijk bemint zich aan datgene wat hij in de beminde als het hem meest eigene en meest intieme beschouwt. Hij wil den beminde in diens geheel persoonlijke eigenheid. De persoon van den beminde ontleent juist voor de minnaar zijn voortreffelijkheid aan datgene, wat hém alleen eigen is. Daarom zien wij dan ook, dat in een huwelijk de liefde tussen de echtgenoten groter is, naarmate zij meer gepaard gaat met respect voor elkaars persoonlijkheid. Het karakteristieke in deze verhouding is, dat deze verbondenheid tegelijk de bevestiging is van de persoonlijkheid der beide componenten. Het zoeken immers van de ander, juist in zoverre hij een ander is, d.w.z. drager van oorspronkelijke eigen waarden, houdt in, dat men zelf die

ander niet is en ook niet wil zijn, m.a.w. zij bevestigt daardoor de eigen persoonlijkheid. En zo is de personen-gemeenschap de contactvorm, waarin de mens zich zelf het sterkst handhaaft, terwijl zij tevens de meest „open” vorm is van deze zelfhandhaving.

B. DE FUNDAMENTELE SOCIABILITEITSTYPEN

Met het oog op de karakterstructuur welke in het groeps- of gemeenschapsverschijnsel valt waar te nemen, kan men enige grondtypen der menselijke sociabiliteit onderscheiden, welke grondtypen samenhangen met een onderscheid in de wijzen, waarop de mens zich op zijn omgeving instelt.

Zoals wij zagen, vindt de menselijke sociabiliteit haar oorsprong in de drang tot zelfhandhaving. Deze drang nu beperkt zich niet louter tot handhaving van het fysieke bestaan. Hij strekt zich uit tot alle sectoren, waarop de mens een mogelijkheid ziet tot verrijking van zijn bestaan. Hij omvat naast het fysieke ook het psychische, economische en culturele welzijn van de mens. Wij kunnen hier het best spreken van het niveau, waarop de mens streeft naar het bezit van al wat behoort tot het menselijk levensgoed, zoals dit behoort tot de aardse staat van de mens.

Op dit niveau nu kan men een tweevoudige zône onderscheiden. De ene binnen welke hij streeft naar wat hij voor zijn bestaan als noodzakelijk, als onmisbaar ervaart, wat zijn eerste levensbehoeften moet voldoen. Deze zône ligt niet slechts op de sector van het fysieke bestaan maar ook op die van het economische en culturele. Op ieder van deze sectoren kan zich voor de mens de situatie voordoen, welke hij als een noodsituatie aanvoelt, waarin hij zich verdedigt tegen wat NUTTIN noemt het „er niet zijn”, het „niet meetellen”, het een „niemand zijn”. Tegen een dergelijke situatie zal hij zich verdedigen met dezelfde krachtsinspanning als men ziet loskomen, wanneer het gaat om zijn fysiek bestaan veilig te stellen. Het is dan ook begrijpelijk, dat de menselijke sociabiliteit, voorzover zij zich binnen deze zône uit, niet een louter rationeel aspect vertoont, maar dat in haar ook quasi-

instinctmatige krachten werkzaam zijn. Met opzet spreek ik hier van *quasi*-instinctmatige krachten. Het menselijk instinctmatige leven staat immers niet op één lijn met het dierlijke. Het blijft altijd geïntegreerd in het hoger leven van de menselijke psyche en de menselijke geest en wordt daardoor in zijn structuur gewijzigd en op hoger plan gebracht. Hoe hoger het beschavingspeil is, waartoe de samenleving is opgeklommen des te meer zal het instinctmatige „gerationaliseerd” worden, des te meer zal deze sociabiliteitsvorm veredeld worden. Zoals we nog zullen zien, voltrekt zich dit proces vooral onder de druk, welke daarop wordt uitgeoefend door het morele bewustzijn van de mens, niet slechts zoals zich dit doet gevoelen in de individuele mens maar ook zoals zich dit openbaart in de menselijke collectiviteit, waarin het een eigen vorm aanneemt in de rechtsgemeenschap. Doch hoezeer dit veredelings-, dit rationaliseringsproces der menselijke sociabiliteit in deze zône der eerste behoeften ook moge voortschreiden, de menselijke sociabiliteit in deze zône zal haar *quasi*-instinctmatige kern nooit geheel afleggen. Om deze reden menen we dan ook dit sociabiliteitstype, ter onderscheiding van andere nog nader te noemen typen, als het *quasi*-instinctmatige sociabiliteitstype te mogen aanduiden. Zijn karakterstructuur wordt gekenmerkt door een aanspraak op noodzakelijkheid, onvoorwaardelijkheid, totaliteit, welke het ontleent aan de dwingende en gebiedende wijze, waarop zich de eerste levensbehoeften aan de mens opdringen. In dit sociabiliteitstype vinden hun oorsprong de verschillende z.g. politieke gemeenschappen, welke zich vanaf de feodaliteit — om ons tot de Westerse beschaving te beperken — tot onze moderne staat hebben ontwikkeld ¹⁾.

¹⁾ Het is over het algemeen gebruikelijk onder het begrip politieke gemeenschap alle groeperingen en gemeenschappen samen te vatten, die, te beginnen met het primitieve familie- en stamverband, zich daaruit ontwikkeld hebben, of althans de plaats daarvan hebben ingenomen, zoals het heerlijk verband, de stad, het graafschap, het hertogdom en de patrie, tot onze moderne staatsgemeenschap toe. Sommige auteurs zijn in dit opzicht wat al te royaal met het gebruik van het woord staat. Dit woord, dat het eerst is gebruikt door Machiavelli, heeft echter zo zeer de klank van een abstracte eenheid, onderscheiden van de massa der burgers,

De andere zône op dit niveau, waarop de mens streeft naar het bezit van het menselijk levensgoed, is die binnen welke zijn verlangens uitgaan naar het volle, althans ruimer bezit daarvan. Dit is niet de zône der eerste levensbehoeften. Hier ervaart de mens zijn situatie nimmer als een noodtoestand. Hier laat de mens zich meer leiden door zijn rationele vermogens, door zijn zin voor doelmatigheid. De sociabiliteit, welke zich bij de mens in deze zône laat gelden, deelt in de onbevangenheid waarmee de mens staat tegenover wat hij wel als begerenswaardig maar niet als een eerste levensbehoefte ervaart. De karakterstructuur van dit sociabiliteitstype wordt dan ook gekenmerkt door vrijheid, zelfbepaling, bedachtzaamheid, overleg. Dit sociabiliteitstype kan men daarom gevoegelijk het rationele noemen. Daarmee wil echter niet

met eigen leven en eigen rechten, dat het gevaar groot is, dat men door dit woord te gebruiken voor de politieke gemeenschappen van vóór de Franse revolutie, de werkelijkheid geweld aan doet. Dit vindt zijn grond in de behoefte van vele schrijvers om alle politieke gemeenschappen, te beginnen bij het stamverband, onder één abstract begrip samen te vatten. De neiging bij vele beoefenaars der speculatieve wetenschap om al te spoedig vat te willen krijgen op de werkelijkheid door middel van de abstractie, speelt hen hier parten. Dit neemt echter niet weg, dat indien men al deze groeperingen samenvat onder de term van *politieke* groepering, dit duidt op een zekere continuïteit tussen deze groeperingen, op een typerend element, dat zij alle gemeen hebben. Enkele uitzonderingen daargelaten, komen de denkers over de staat hierin met elkaar overeen, dat het leven van de mensen zich volstrekt binnen een gezagskring, waaraan zekere totalitaire aanspraken niet kunnen worden ontzegd, om het even of deze kringen dan de naamdragers zijn van polis, civitas, respublica, imperium, monarchie, natie of staat.

Bij de leidinggevende Griekse denkers beheerst de staat het leven van de mens, die slechts als burger van de staat wordt beschouwd. Deze staat moge dan al de polis zijn zoals bij Plato en Aristoteles of de universele mensheid zoals bij Zeno en diens volgelingen.

Bij de Romeinse juristen is hij de instelling, die de publieke zaak heeft te behartigen, waarmee hij wordt vereenzelvigd. Hij is de respublica zonder meer.

In de Scholastiek maakt de leer opgang van de societas perfecta, welke alle middelen bezit om haar doel, het bonum commune, te verwezenlijken. Zij is ook de societas completa welke de doeleinden van alle andere gemeenschappen als het ware in haar eigen doel insluit. Zij is de societas naturalis, waartoe iedere mens krachtens zijn natuur behoort.

Bij de Franse juristen der 16e eeuw is de staat de gemeenschap,

de indruk gevestigd worden, dat het sociabiliteitstype, waarover we zoëven spraken en waartoe de politieke gemeenschap behoort, een irrationeel karakter zou dragen, maar slechts dat bij het sociabiliteitstype, dat wij nu op het oog hebben, het quasi-instinctmatige geen typerend element uitmaakt van zijn karakterstructuur, al kunnen zich ook hier quasi-instinctmatige factoren doen gelden en soms ook in sterke mate, waardoor dit sociabiliteitstype groot gevaar loopt gedenatureerd te worden. Het rationele sociabiliteitstype ontwikkelt zich dus in de zône waarbinnen de mens streeft naar datgene, wat het menselijk levensgeluk uitmaakt, het is de zône van het vrije maatschappelijke leven. De gemeenschappen, welke dit sociabiliteitstype doet ontstaan, zijn de z.g. vrije gemeenschappen, ook wel genoemd *doelgemeenschappen* of functionele gemeenschappen. Tenslotte zij er nog op gewezen, dat dit sociabiliteitstype, gezien de onbevangenheid welke zijn karakterstructuur kenmerkt, gemakkelijker dan de politieke ontvankelijk zal zijn voor de open vorm van het onbevangen, naar contact zoekende „ik”.

waarin het hoogste gezag, de souvereiniteit, de enige oorspronkelijke en absolute bevoegdheid tot rechtsvorming wordt uitgeoefend.

De Hervormers der 16e eeuw zien in de staat de instelling, welke haar gezag rechtstreeks ontleent aan God, die het zwaard voert in dienst van God als zijn wraak en gesel.

In de leer der 18e eeuwse filosofen is hij de gemeenschap waarin de onfeilbare en almachtige *volonté générale* zich op absolutistische wijze kan laten gelden.

Ook na de restauratie beheerst de leer van het soevereine overheidsgezag nog het denken over de staat, zij het dat aan deze leer een andere fundering wordt gegeven.

In kringen van de leer der rechtssouvereiniteit heeft men weliswaar de illusie gekoesterd aan een geïnstitutioneerd soeverein overheidsgezag te kunnen ontkomen, doch ook langs deze weg zal men er niet buiten kunnen een absolute competentie aan een der samenlevingskringen, waarbinnen een bepaald recht zich heeft ontwikkeld, toe te kennen, zoals Dooyeweerd terecht opmerkt. (H. Dooyeweerd. De strijd om het Souvereiniteitsbegrip in de moderne Rechts- en Staatsleer. blz. 32).

Zoals gezegd komen al deze richtingen in de leer omtrent de staat, hoezeer zij ook uiteen mogen lopen, toch in één punt met elkaar overeen, n.l. dat de staat zich van alie vrije gemeenschappen onderscheidt, doordat hij zich aan de mens oplegt als een noodwendig gegeven, als een gemeenschap waartoe hij behoort krachtens de aard van de menselijke natuur zelve.

Wij bespraken hier de sociabiliteitstypen op het niveau, waarop de mens streeft naar het bezit van het menselijk levensgoed. We onderscheidden hier twee sociabiliteitstypen nl. het quasi-instinctmatige en het rationele. Op dit niveau ziet de mens in zijn evenmens hetzij een gevaar of concurrent tegen wie hij zich moet verweren, hetzij een maat op wiens hulp hij kan rekenen. Al naar gelang deze instelling zal de sociabiliteit zich uiten in de vorm van het schuchtere, op zich zelf betrokken „ik”, dan wel in de sterkere vorm van het open, op samenwerking ingestelde „ik”. Doch ook in dit laatste geval blijft de evenmens voor hem een middel, waarvan hij zich bedient om zijn deel in de levensvolheid te verkrijgen. Hij schat de evenmens om de bijzondere hoedanigheden, talenten of positie welke hij bezit.

Zoals wij echter reeds zagen kan men de evenmens ook benaderen op een ander niveau nl. op geestelijk niveau. Men ziet in hem dan de mens, die men wil en aanvaardt als persoon, men ziet hem als de drager van een eigen levensopgave, welke men heeft te respecteren. Het sociabiliteitstype welke zich op dit niveau laat gelden is dat, hetwelk CH. MOELLER zo treffend heeft genoemd een „conscience communautaire” of „conscience d’une destination commune”¹⁾. Hier streeft het „ik” naar wat FESSARD noemt „le bien de la communion”. Dit sociabiliteitstype kan men het best het morele sociabiliteitstype noemen, omdat zijn drijvende kracht is het morele bewustzijn van de mens. De gemeenschap, waarin dit sociabiliteitstype zich uit, is die welke wij genoemd hebben de personen-gemeenschap.

C. VERHOUDING VAN HET MORELE SOCIABILITEITSTYPE TOT DE QUASI-INSTINCTMATIGE EN RATIONELE SOCIABILITEITSTYPEN

Uitgaande van de drie fundamentele sociabiliteitstypen konden we drie gemeenschappen onderscheiden, welke aan deze typen beantwoorden: de politieke gemeenschap, de doelgemeenschap en de personen-gemeenschap. Deze

¹⁾ Vgl. L’immatériel et l’irrationnel in *L’Homme nouveau* blz. 133.

laatste nu staat tot de beide voorafgaande in een heel bijzondere verhouding. De personen-gemeenschap immers behoort tot de morele sfeer, waarin het menselijk bestaan zich mede voltrekt. Dit is de sfeer waarin de mens streeft naar een ideaal. De mens ervaart de personengemeenschap dan ook als de ideale gemeenschap voor de mens. Het is in deze gemeenschap dat zijn persoonlijkheids-waarde erkend wordt, zij biedt hem zijn meest menswaardig milieu. Daarom staat de mens dan ook steeds op de realisering van die gemeenschap gespannen. Vooreerst ervaart hij in zich de behoefte aan realisering van de personen-gemeenschap in een volkomen eigen vorm, een vorm welke aangepast is aan het morele, geestelijke niveau, waartoe zij behoort. Deze vorm is de vriendschap, de liefdesgemeenschap. Zij zijn de meest geestelijke uitingen der menselijke sociabiliteit. Daaraan is het toe te schrijven, dat de mens in de verwezenlijking daarvan zeer beperkt is door de niet-geestelijke conditie van zijn bestaan. Afstand en aantal van de vrienden en de geliefden zijn factoren die haar intensiteit nadelig beïnvloeden. In de dyade of de liefdesgemeenschap tussen twee personen zijn de voorwaarden voor het meest vergeestelijkt en dus personalistisch contact het gunstigst.

Met het scheppen van vriendschaps- en liefdesbetrekkingen is echter de drang van de mens naar de realisering van het ideaal der personen-gemeenschap niet uitgeput. Zoals zijn geest ongebondelijk bezig is met de stoffelijke wereld te doordringen en aan zich te onderwerpen, zo is zijn morele of geestelijke sociabiliteit er constant op gericht de gemeenschappen, welke tot de beide andere sociabiliteitstypen van lagere orde behoren, nl. de politieke- en doelgemeenschappen, te doordringen. De ervaring legt daar dagelijks getuigenis van af. In het leven, dat zich op dit lagere sociabiliteitsniveau voltrekt, neemt de mens geen genoegen met een louter instinctmatig of efficiënt handelen. Hij wil daar uitstijgen boven het plan van een louter handelen naar omstandigheden. Diep in zijn wezen wortelt hier een heimwee naar datgene wat moet zijn, naar het betere met opoffering van datgene wat is, ook al is het goed. Hij ervaart in zich de drang de samenleving op te stuwen naar een ideaal, dat zin geeft aan zijn bestaan van zelfdenkend, zelfwillend en zelf-

verantwoordelijk wezen, m.a.w. waarin hij zich bevestigt als een geestelijk, moreel wezen, en in welke hoedanigheid hij de gegeven situatie wil beheersen. In dit streven, aldus C. Gits, staan wij altijd gespannen op een nieuwe toekomst, heeft het verwezenlijkte altijd minder belang dan wat nog te verwezenlijken is, ervaren wij de huidige toestand steeds als een voorlopige, maken wij ons telkens weer los van het bereikte in het onophoudelijk betrachten van het absolute. Er is hier sprake van wat hij in navolging van GURVITCH noemt „een bij uitstek revolutionaire ervaring”¹⁾. Hoezeer de mens er ook naar moge streven, om de gemeenschappen van de lagere sociabiliteitstypen te veredelen en te maken tot bruikbare bestanddelen van een menswaardig milieu, dit zal er nimmer toe leiden, dat deze lagere gemeenschappen zelf worden omgevormd tot een personen-gemeenschap. Dit is uitgesloten omdat zij altijd gericht blijven op de realisering van het menselijk levensgoed en niet rechtstreeks op de ontplooiing van de menselijke persoon als zodanig. Maar wel zal worden bereikt, dat deze gemeenschappen, dus de politieke- en doelgemeenschap, enerzijds geen beletsel zijn voor de algemene erkenning van de waarden van de menselijke persoon en anderzijds dat zij deze waarden ook positief in hun specifiek eigen politieke, sociale en culturele betrekkingen tot uitdrukking brengen, of, zoals men dat uitdrukt, dat deze betrekkingen zich lenen voor de belichaming van de morele waarden van de menselijke persoon in de samenleving.

Zodra nu deze morele waarden voor belichaming in de lagere gemeenschappen in aanmerking gaan komen, ondergaan zij voor het menselijk bewustzijn een wijziging in appreciatie. Zolang zij zich doen gelden op zuiver geestelijk, moreel niveau, worden zij ervaren als idealen, waaraan de mens zich vrijwillig, spontaan overgeeft, omdat zij zonder meer een verrijking betekenen voor zijn persoon. Zodra zij echter geconfronteerd worden met de nuttigheidswaarden van de lagere sociabiliteitstypen brengen zij een spanning teweeg, welke eigen is aan alle stofgeest verhouding. Op geestelijk niveau werken zij fascine-

1) C. Gits. *Recht, Persoon en Gemeenschap* blz. 99 e.v.

rend en boeiend; op het lager niveau, leggen zij zich op als een „behoren” een „moeten”. M.a.w. de morele waarden worden tot rechtswaarden, zodra zij in aanmerking komen, om belichaamd te worden in de betrekkingen, welke zijn gelegen op het lager niveau van het menselijk levensgoed. Op dezelfde wijze wordt zo de personen-gemeenschap, welke zich op geestelijk niveau uit in vriendschap en liefdesgemeenschap, op het niveau der lagere sociabiliteitstypen (de politieke- en doel-gemeenschappen) in het bewustzijn van de mens tot rechtsgemeenschap.

Zoals wij zagen, is de personen-gemeenschap een uiterst dynamische gemeenschap, zij staat continu gespannen op het ideaal ener gemeenschap, waarin de mensen elkaar ontmoeten en aanvaarden als personen, d.i. als dragers van geestelijke, morele waarden. Kort gezegd, de personen-gemeenschap is de gemeenschap, welke tot stand komt door het communiceren der mensen in morele waarden. Wanneer nu deze personen-gemeenschap op het lagere niveau van het menselijk levensgoed gestalte gaat nemen als rechtsgemeenschap, verliest zij daardoor niet haar dynamisch karakter. Ook als rechtsgemeenschap blijft zij steeds gespannen staan op de vorming van het ideale personalistische milieu, zij het ook in een aardse- en dus door de geest-stof verhouding geconditioneerde toestand. In beginsel blijft zij gericht op de erkenning van de persoonlijkheidswaarde van de mens. Deze waarde is ook in de rechtsgemeenschap de meest fundamentele, de meest belangrijke, de alles overheersende waarde van het menselijk zijn. Daarom staat de rechtsgemeenschap dan ook in beginsel open voor de mens als zodanig en dus voor de erkenning van de gelijkheid tussen de mensen in hun hoedanigheid van het zijn van een menselijk persoon. De rechtsgemeenschap is dan ook krachtens een innerlijke wetmatigheid in haar ontwikkeling universalistisch gericht, krachtens haar diepste wezen kent zij heiden noch Jood noch Griek, maar alleen de mens.

De personen-gemeenschap gaat zich dus ook op het terrein van het menselijk levensgoed realiseren als rechtsgemeenschap. We gaan nu eerst in het kort na op welke wijze zich dit proces voltrekt. De menselijke sociabiliteit

vindt haar oorsprong in de fundamentele drang van de mens tot zelfbehoud. Op het niveau van het streven naar het menselijk levensgoed kan dit leiden tot houdingswijzen, welke getypeerd worden door een angstig zich terugtrekken op zich zelf of het bescherming zoeken bij het machtige, het sterkere. Op den duur echter zal de mens zich op deze wijze uiterst slecht handhaven. De behoefte tot zelfhandhaving zal hem dan ook brengen tot sterkere vormen zoals het leggen van belangen-contacten met anderen. Deze contacten kunnen nog een incidenteel karakter dragen. Zij kunnen zich beperken tot contacten, waarin de belangen van anderen ondergeschikt worden gemaakt aan eigen belangen en activiteiten van anderen aan eigen activiteiten. Dergelijke contacten liggen bv. ten grondslag aan handelsbetrekkingen tussen de mensen. Doch ook met deze inter-individuele contacten wordt de behoefte van de mens aan zelfhandhaving niet bevredigd. De behoefte aan zelfhandhaving doet ook de behoefte ontstaan aan zelfontplooiing. Dit dringt de mens er toe om duurzaam buiten zich zelf te treden en zich zelf in zijn wereld te bevestigen, m.a.w. de mens kan er niet buiten zich een milieu te scheppen. Ook op het niveau van het menselijk levensgoed brengt dit de mens tot groepsvorming op sociaal, economisch en cultureel terrein. Hij verbindt zich hier met hen die gelijkgerichte belangen hebben en tracht de daarop gerichte activiteiten van zijn medemensen tot een gezamenlijk optreden te bundelen. Zo ontstaan de corporatieve samenwerkingsstructuren, welke HAURIOU noemt „institutions-corps”. Doch ook hiermede is de grens van zijn behoefte aan zelfontplooiing niet bereikt. De mens is immers meer dan een economische of zelfs culturele subjectiviteit. Hij is ook een morele subjectiviteit of een persoon, tengevolge waarvan hem de tendentie is ingeschapen, boven de brute werkelijkheid, waaraan zijn nuttigheidsstreven gebonden is, uit te steigen. Hij wordt door een innerlijke morele drang bewogen, zich zelf en zijn omgeving op te stuwen naar de ideale gemeenschap, waarin de waarde van het zijn van een menselijk persoon d.i. van een wezen dat in vrijheid een eigen levensopgave heeft te verwezenlijken, als de fundamenteelste waarde wordt erkend. Dit streven naar de ontplooiing van menselijke persoonlijkheid zal

hem brengen tot het leggen van liefdescontacten en het vormen van vriendengemeenschappen. Tevens zal hij echter, eenmaal zich zijn waarde als menselijk persoon bewust geworden, niet meer kunnen dulden, dat hij op het lagere niveau van het menselijk levensgoed niet als persoon zou worden erkend en gerespecteerd. De betrekkingen op dit niveau zal hij aan zijn staat van persoonlijk zijn aanpassen, hij zal daaraan de zin geven van het zijn van betrekkingen-tussen-personen. Zo wordt de feitelijke machtsverhouding t.a.v. een goed een bezits- of eigendomsrecht, de economische betrekkingen tussen de mensen rechtsverbintenissen, samenwerkingsstructuren zedelijke lichamen, constante manieren van omgang gewoonterecht. Op deze wijze gaat zich binnen de samenleving een geheel van rechtswaarden vormen, welke als een geestelijk patrimonium van geslacht tot geslacht wordt overgeleverd, dat aan de feitelijke verhoudingen in de gemeenschap een innerlijke vastheid geeft van hogere orde. Dit communiceren in dezelfde rechtswaarden doet aldus de rechtsgemeenschap ontstaan.

De rechtsgemeenschap realiseert zo voor de mens op het niveau van het menselijk levensgoed de personen-gemeenschap, voorzover dat op dit niveau mogelijk is. De rechtsgemeenschap moet daarom wel gespannen staan op de twee wezenlijke aspecten, welke de personengemeenschap eigen zijn, nl. enerzijds de affirmatie van de „individualiteit” van de menselijke persoon en anderzijds de affirmatie van zijn behoefte aan de intimiteit van de gemeenschap. Het eerste is nodig omdat aan de menselijke persoonlijkheid een innerlijk geestelijke vastheid, een geestelijk zich-zelf-zijn ten grondslag moet liggen. In zijn diepste kern is de persoon een zelfstandig bewustzijnscentrum, dat de bron is van een geheel oorspronkelijke activiteit. Om dit te blijven moet het kunnen ademen in een sfeer van geestelijke vrijheid. Iedere gemeenschap zal derhalve om personen-gemeenschap te zijn er op gericht moeten zijn te voorkomen, dat deze „individualiteit” of geestelijke subjectiviteit vervloeit in een collectiviteit. Dit zou betekenen de vernietiging van de eigenlijke levenskern van de menselijke persoonlijkheid. Anderzijds is het zijn van de mens niet een geïsoleerd zijn maar fundamenteel een zijn-met-anderen-in-eenzelfde-wereld. Het

menselijk zijn is essentieel betrokken op een zijn-met-anderen. De menselijke persoon kan zich op den duur slechts handhaven en ontplooien, hij kan op den duur zich zijn „iemand” zijn slechts bewust blijven, indien zijn leven zich voltrekt in een voortdurende wisselwerking met anderen. Zijn persoon-zijn behoeft de intimiteit van een gemeenschaps-zijn. Daarom zal de personengemeenschap niet slechts een affirmatie moeten inhouden van de menselijke subjectiviteit maar tegelijk ook de affirmatie van de behoefte aan intimiteit. De antinomie welke hierin schuilt, vindt op het geestelijke, morele niveau haar oplossing in de liefdesgemeenschap. Wij wezen er immers boven reeds op, dat in deze ideale personen-gemeenschap de verhouding inniger is naarmate het respect voor de persoon van de ander groter is. In de liefde groeit de eenheid mét de eerbied voor de persoonlijkheid van de ander. Aangezien nu op het niveau van het menselijk levensgoed de personen-gemeenschap steeds een „geïncarneerde” is in de tot dit niveau behorende betrekkingen, welke uit hun eigen aard niet op de persoon maar op een goed gericht zijn, zal op dit niveau deze antinomie nooit geheel weggenomen kunnen worden. Toch zal de rechtsgemeenschap meer personen-gemeenschap zijn naarmate zij meer op het wegnemen van die antinomie gericht is. De enige weg daartoe nu is deze, dat de mensen haar ervaren als *hun* gemeenschap d.w.z. de gemeenschap, welke zij zich zelf in vrijheid hebben gegeven, welke zij door eigen wil en activiteit in stand houden en ontwikkelen. Dit versterkt enerzijds de intimiteit tussen de leden, terwijl zij anderzijds in de gemeenschap, product van hun eigen streven, de scheppende kracht van hun „individualiteit” steeds opnieuw bewust worden.

De rechtsgemeenschap is derhalve de vrucht van een incarnatieproces. De personen-gemeenschap, welke als zodanig behoort tot het geestelijke niveau van het menselijk bestaan, tracht zich zelf gestalte te geven in de inter-individuele betrekkingen en groepsverbanden, welke zij vindt op het lagere niveau van het menselijk levensgoed. Deze interindividuele en corporatieve betrekkingen bieden dus enerzijds voor de mens de materie en dus de mogelijkheid voor de realisering van de „personalistische” rechtsge-

meenschap. Doch anderzijds houden zij als materie ook een begrenzing in van die mogelijkheid. De mogelijkheid tot „vergeestelijking” wordt immers mede bepaald door de ontvankelijkheid, de dispositie daartoe van de materie zelf. Waardoor wordt nu i.c. deze ontvankelijkheid voor „vergeestelijking” bepaald? De personen-gemeenschap is uit haar aard, zoals wij boven zagen, de meest „open” vorm van menselijke sociabiliteit. Intensief staat zij gespannen op de menselijke persoonlijkheid dus op de totale mens, extensief staat zij gespannen op de mens als zodanig dus op alle mensen. De betrekkingen van het lagere niveau der menselijke sociabiliteit zullen zich dus het best lenen voor de „incarnatie” van de personen-gemeenschap naarmate zij meer „open” zijn. De betrekkingen, die de uitdrukking zijn van het angstige „ik” zullen zich dus slechts in zeer beperkte mate daartoe lenen. Iets gunstiger ligt het t.a.v. de interindividuele belangenbetrekkingen, welke immers een meer open vorm van het „ik” vertonen. Het best zullen zich lenen de betrekkingen van corporatieve aard nl. de groepsverbanden, welke een grotere onbevangenheid in de houding van de mensen tegenover elkaar tot uiting brengen, al valt ook hier een gradatie te constateren. Het maakt immers een groot onderscheid uit of in een bepaalde groepering een negatieve factor, het zich verdedigen tegen een bedreiging van anderen, overwegend is dan wel een positieve, nl. het door vertrouwvol samenwerken streven naar het bereiken van een betere levensstandaard. Wanneer wij nu de ontwikkeling in de historie van de rechtsgemeenschap op de voet volgen, dan zullen we zien, dat zij ten nauwste aansluit op de ontwikkeling van de sociabiliteitsvormen op het lagere niveau van het menselijk levensgoed.

Bij de ontwikkeling nu van de meer gesloten naar de meer open vormen van sociabiliteit doet zich een factor gelden, welke daarin een zeer belangrijke rol speelt. De menselijke sociabiliteit vertoont nl. dit eigenaardige verschijnsel, dat zij de vorm, welke zij op een bepaald tijdstip heeft aangenomen, in een structuur uitdrukt. Het is voor ons onderwerp niet nodig op de verklaring van dit verschijnsel nader in te gaan. Het heeft tenslotte zijn oorzaak in de stoffelijk-geestelijke conditie van het menselijk zijn. Voor ons is van belang er op te wijzen, dat

deze structuren, welke bepaalde markante facetten, welke de menselijke sociabiliteit op zeker moment van haar ontwikkeling vertoont, voor langere tijd vastleggen en daardoor een sterke belemmering zijn voor een normale ontwikkeling der sociabiliteitsvormen. Het gevolg is, dat er na verloop van tijd een spanning ontstaat tussen de structuren en de eisen, welke het leven op zeker moment aan de menselijke sociabiliteit stelt. Niet zelden leiden zij tot ingrepen van gewelddadige aard als oorlogen of revoluties, welke aan een bestaande structuur een einde maken. Zo vertoont de menselijke sociabiliteit in de geschiedenis veelal het beeld van een sprongsgewijze ontwikkeling.

Omdat de geschiedenis der rechtsgemeenschap een weerspiegeling is van de ontwikkeling van de vormen waarin menselijke socialiteit zich heeft uitgedrukt op het lagere niveau van het menselijk levensgoed, zullen we eerst onze aandacht aan deze laatste wijden t.w. aan de politieke- en doelgemeenschappen. We zullen daarbij zien, dat de menselijke sociabiliteit daarbij duidelijk de neiging vertoont zich te uiten in meer open vormen maar hoe zij daarin in sterke mate gehinderd wordt door de aanwezige structuren in beide gemeenschapstypen. Voor de rechtsgemeenschap heeft dit tot gevolg, dat zij niet tot een volle uitgroei kon komen. De omstandigheden voor deze uitgroei werden gunstiger, zodra bij de aanvang van de 19e eeuw deze structuren in het geweld der revoluties ten onder waren gegaan. Al heeft de spanning tussen de rechtsgemeenschap en de gemeenschappen op het niveau van het menselijk levensgoed, met name t.a.v. de politieke gemeenschap, op bepaalde momenten een dramatisch karakter gehad, toch neemt dit niet weg dat het totaal beeld der politieke en sociale geschiedenis der volken, welke deel uitmaken van de Westerse beschaving, een constante ontwikkeling vertoont in de menselijke sociabiliteit van de gesloten naar de open vormen, om in onze tijd — wat nog nader zal worden aangetoond — in het teken te komen staan van een bewust streven naar de volle ontplooiing van de rechtsgemeenschap. In zijn studie „Autorité et Bien commun” betoogt FESSARD, dat de gemeenschap niet mag blijven staan in het stadium van een „société du bien commun”, d.i. de gemeenschap gericht op een beperkt, concreet gemeenschapsdoel, maar dat zij

zich moet ontwikkelen tot „communauté du bien”, welke op haar beurt weer haar morele rechtvaardiging moet vinden in haar uitgroei tot een gemeenschap, waarin beleefd wordt het „bien de la communion”¹⁾. Al ziet FESSARD deze ontwikkeling zich, m.i. ten onrechte, voltrekken in één gemeenschapstype, toch geeft zijn visie wel op markante wijze weer de tendentie van de menselijke sociabiliteit naar de vestiging van een gemeenschap, welke door de mensen ervaren wordt als een „wij” waarin het „ik” van eenieder zich in de meest rijke vorm voltooit. Dit is het personalistisch ideaal dat alleen in staat is de tegenstelling tussen het individualisme en het collectivisme te overbruggen. Deze ontwikkeling voltrekt zich in het maatschappelijk leven onder de groeiende invloed van de rechtsgemeenschap.

§ 3. *De ontwikkeling van de sociabiliteitsvorm in de politieke- en doelgemeenschap.*

Nog altijd vinden de historici de volken, wier geschiedenis zij willen beschrijven, bij de oorsprong van hun bestaan als volk, levend in een groepsverband, waarvan de eenheid der afstamming de kern vormt, welke kern zich van een familieverband ontwikkelt tot een sippe- en stamverband. Het typerende van dit samenlevingsverband is gelegen in het vegetatieve sentiment, dat de groep bijeenhoudt en het leven van de groep bepaalt. Dit sentiment gaat vooraf aan iedere reflexie. Wij mogen in zekere zin zeggen, dat het persoonlijkheidsbewustzijn op dit niveau der samenleving nog niet is ontwaakt. Het „recht” dat deze groep beheerst geeft daar een duidelijk beeld van. Het belang van de groep geldt hier als hoogste norm en de verhoudingen tussen de leden van de groep worden slechts gezien en geregeld met het oog op de vereisten van het groepsleven. Het „recht” bestaat zo goed als uitsluitend uit strafbepalingen en de delicten zijn aanvankelijk slechts vergrijpen tegen het welzijn van de

1) Paris Aubier 1946 blz. 54-62.

groep. Slechts voorzover belangen als stambelangen worden erkend, worden deze door rechtsregelen beschermd ¹⁾. Typerend voor deze toestand is, dat indien later ook vergripen tegen het leven of de integriteit van afzonderlijke leden strafbaar worden gesteld, de sancties worden uitgeoefend door en tegen de familie als geheel. Tussen de geslachten van de aanrander en van de aangerande ontstaat een bijzondere „vete”. Individuele belangen van fundamentele aard als levensbehoud en lichamelijke onschendbaarheid zijn nog doorweven met groepsbelangen. Het gezag en de organisatie is patriarchaal. De macht van het stamhoofd is absoluut evenals de onderdanigheid van de leden. Iedereen leeft in de ban van de groep.

Zolang deze toestand voortduurt, kan men niet zeggen, dat het bewustzijn van eigen individualiteit al is ontwaakt, althans zich reeds laat gelden. De behoefte tot zelfhandhaving wordt hier nog niet ervaren althans zeker niet als de fundamentele factor van de levensdrang. Men leeft nog in een soort vitaal-affectieve overgave aan de groep.

De continuering van deze toestand hangt ten nauwste samen met een geheel complex van natuurlijke factoren als beslotenheid binnen bergketens, zeeën en rivieren, bodemgesteldheid, levensruimte voor de stam, zich sterk onderscheidende volksaard en levensgewoonten, eigen taal en godsdienst. Met het afnemen in feitelijke betekenis van deze factoren en de uitbreiding van de stam wordt het innerlijk verband lossen en groeien de contacten met andere in de omgeving levende groepen. Waren deze contacten aanvankelijk van vijandelijke aard en gericht op de handhaving der groep als zodanig, langzamerhand gaan zij zich nu richten op de verwezenlijking van gemeenschappelijke belangen en komen de afzonderlijke leden der groepen met elkaar in verbinding. Dit heeft tot gevolg, dat bij de leden het bewustzijn opkomt en groeit van eigen bestaan en eigen belangen, welke niet samenvallen met die van de groep. Belangen van de groep en van de afzonderlijke leden van de groep gaan zich losmaken van elkaar. Gemeenschappelijkheid van be-

¹⁾ Vgl. P. v. d. Heijden. Aantekeningen bij de *Geschiedenis van het Oude Vaderlandse Recht*, 1e stuk, blz. 22, 3e dr.

langen tussen de leden en families van dezelfde oorspronkelijke groep en met leden van andere groepen doen nu nieuwe groeperingen ontstaan, groeperingen, waartoe de leden weliswaar gedreven worden door concrete behoeften van biologische en economische aard, maar welke zij zich niettemin vormen door een min of meer bewuste persoonlijke daad. Het oude quasi-vegetatieve groepsbewustzijn gaat nu verdrongen worden door het bewustzijn van eigen individualiteit en daarmee doet zich de behoefte aan eigen levensbehoud als de eerste vitale behoefte gevoelen.

Het nieuwe type van groepsvorming dat op grond van deze behoefte ontstaat is dat, waarin de zwakkere zich gaat stellen onder de bescherming van de sterkere. Nieuwe groeperingen van kleine omvang ontwikkelen zich op strategisch gunstige posities en versterkte plaatsen welke de economisch sterkere zich hebben opgericht. De behoefte eigen leven en goed te bechermen doet zich nu gevoelen en dat in de meest enge vorm van het „defensieve ik”. Duidelijk tekent zich deze ontwikkeling af in de structuur, welke zij in de historie heeft aangenomen en welke bekend staat als die der feodaliteit. Feodaliteit is afgeleid van fides, trouw, foedus trouwverband. Dit duidt dus op een persoonlijke band. De oorsprong der feodaliteit is dan ook in een dergelijk persoonlijk verband gelegen.

De aanwezigheid van persoonlijke verbanden kenmerkt de sociale structuur van de samenleving zodra het oude stamverband aan betekenis gaat verliezen. Zo kent men de trustis, het militaire trouwverband, met behulp waarvan de Merovingers Gallië veroverden. Voorts het verband der „gasindii”, de latere ministeriales, die als huislieden het gevolg uitmaakten van den heer. Verder kende men de commendati of suscepti, de vrije lieden, die zich in tijden van nood onder bescherming stelden van machtige heren en daardoor recht kregen op onderhoud, kleding en bescherming en van hun kant beloofden elke dienst, den vrijen man waardig. Al deze verhoudingen nu hadden gemeen, dat zij door overeenkomst ontstonden en een zeker gezag gaven over vrijen. In de 8e eeuw worden allen die in een dergelijk dienstverband stonden aangeduid als vassi. De inhoud van dit verband is de

verplichting tot bescherming van de zijde van de heer, en de verplichting tot dienstbetoon van de zijde van de vassus.

De vazalliteit is het oudste element der feodale betrekking, welke de structuur is geworden van de samenleving na het wegvallen van het stamverband. Zij vormt een hiërarchie van elkaar ondergeschikte personen: van de zwakkere tegenover een sterkere en van deze tegenover een nog sterkere en zo verder. Zij steunt op een vrijwillige eed van trouw¹⁾. De leenverhouding, waarbij grond in gebruik werd afgestaan, voegt hieraan een nieuw element toe, maar wijzigt het oorspronkelijk karakter der vazalliteit niet. Zij doet slechts uitkomen dat „de macht” van de sterkere in deze tijd vooral gelegen was in het grondbezit. Wel heeft dit op de duur geleid tot de verzakelijking van de oorspronkelijk sterk persoonlijke gezagsverhouding.

Om de burchten of de versterkte landgoederen vormden zich zo de nieuwe bevolkingscentra. Zij waren geen animale groepsverbanden zoals de stam, doch ook geen collectieve gemeenschappen door horizontale bindingen tot stand gekomen. Zoals de feodale structuur duidelijk uitwijst, werden zij ervaren als een bundel van persoonlijke, verticale bindingen van iedere vassus of horige met de eigenaar van de burcht of machtige hoeve, waarop de omstandigheid van het op eenzelfde territorium samenwonen aanvankelijk van geen invloed was.

Het is duidelijk, dat we hier voor het eerst staan tegenover een sociabiliteitsvorm, welke zijn grond vindt in de fundamentele behoefte tot levensbehoud en wel in zijn meest zwakke vorm van het defensieve „ik” en vervolgens dat deze sociabiliteitsvorm tot stand kwam op het niveau van het menselijke levensgoed. Tenslotte blijkt ook, dat deze sociabiliteitsvorm zich heeft uitgedrukt in een specifiek eigen structuur nl. die der feodaliteit of, wat de kern daarvan is, de vazalliteit.

De sporen van deze structuur zijn reeds aan te wijzen in de tijd van het Merovingische rijk. Dit rijk vertegenwoordigt echter een structuur welke nog behoort bij het verdwijnende Germaanse stamverband. De vorst, die geen

¹⁾ Vgl. E. v. d. Heijden o.c. blz. 92.

vaste zetel heeft maar met zijn ministerialen rondtrekt, is nog de „dux” van het volk en alle belangen van het volk zijn in hem geconcentreerd. De meeste bepalingen der *Leges Barbarorum* spreken nog van vrij primitieve bestuursverhoudingen. Van dit rijk is het Carolingische de voortzetting. De wijzigingen door Karel de Grote in bestuur en rechtspraak aangebracht, zijn van technische aard, een gevolg van gewijzigde uitwendige omstandigheden. De Carolingers bleven rondtrekkende vorsten, die het bestuur in hun persoon geconcentreerd hielden, bij de uitoefening waarvan zij zich hoofdzakelijk bedienden van missi, legati, die als visitatoren van de vorst het land afreisden. Ook de Carolingers golden evenals hun voorgangers de Merovingers in het oog van het volk als de „duces Francorum”. In werkelijkheid was er echter van de samenhang en de geborgenheid die het oude Germaanse stamverband boden niet veel meer overgebleven. Het Frankische rijk kon het gevoel van geborgenheid niet meer bieden, dat eigen was aan het oude stamverband. De individuen werden geconfronteerd met hun eigen individueel bestaan en zagen zich daardoor gesteld, van de grond af een samenleving op te bouwen, die hun het enig noodzakelijke zou bieden: veiligheid van hun bestaan. Dit riep de bovenomschreven sociabiliteitsvorm in het leven, de zg. *castellaniae*, die de oude stamgemeenschappen vervingen en die hun eigen structuur vonden in de vazalliteit en feodaliteit. En zo zien wij hier voor het eerst het verschijnsel optreden, dat een structuur, welke bij een verdwenen sociabiliteitsvorm behoort, een nieuwe sociabiliteitsvorm met eigen structuur voor enige tijd a.h.w. nog overhuifde, om dan echter na Karel de Grote nog vrij plotseling ineen te storten, een gebeuren, dat onbegrijpelijk wordt, indien men in het rijk van Karel de Grote de eerste aanzet ziet tot de groei van de moderne staat en daarover spreekt in termen als: „de staat, op de verwerkelijking van het recht gericht, werd rechtsstaat” ¹⁾).

Overigens vergete men niet, dat het Germaanse rijk der Merovingers en Carolingers zich niet verwezenlijkte in een gebied, dat als een onbeschreven blad zou kunnen worden betiteld. Het vond er een samenleving, waarop

¹⁾ Vgl. E. v. d. Heijden o.c. blz 76.

de Romeinse en in steeds groeiende mate de christelijke beschaving haar stempel hadden gedrukt. Aan deze factor moeten zonder twijfel verschillende ambivalente trekken worden toegeschreven die dit rijk kenmerkten, zij hebben echter de structuur van dit Germaans stammenrijk niet wezenlijk gewijzigd. De structuur van het Carolingische rijk behoorde, gezien uit het oogpunt der menselijke sociabiliteit, tot een voorbijgane tijd, de feodaliteit was de sociale structuur der toekomst.

Dat de nederzettingen en versterkte hoven en kastelen primair gericht waren op verdediging van lijf en goed en dat deze strekking ook ten grondslag lag aan de vazaliteit is voor zich duidelijk. Men stelde zich deze verhouding echter niet voor alsof zij de ondergeschikten van het feodale systeem rechteloos maakten. Het „mundium”, dat de heer over zijn vazallen en horigen uitoefende, kwam hem niet toe als hoofd van een staat maar als een privé recht. De wederzijdse rechten en verplichtingen tussen de beschermheer en de beschermde werden bepaald door de gesloten overeenkomst en de heersende gewoonten. Zo bleef er nog een ruime marge over voor het in vrijheid behartigen van eigen belangen. Het kon dan ook niet uitblijven, dat binnen de gegroeide nederzettingen nieuwe contacten tot stand kwamen alsook tussen nederzettingen onderling. Men had immers ook gemeenschappelijke belangen, welke buiten het bestek der feodale verhouding waren gelegen. Zijn dit aanvankelijk nog grondbelangen geweest, zodra naast de landbouw ook handel en bedrijf als middelen van bestaan opkwamen, opende zich een geheel nieuw terrein van belangen. Naast het onroerend bezit ging nu ook het roerend kapitaal een belangrijke plaats innemen. Een belangrijke factor in deze ontwikkeling waren de kruistochten, welke nieuwe handelsbetrekkingen schiepen op tot dan toe onbekende schaal en welke de klassen der vrijen versterkten, die daarin hun bestaan gingen zoeken. Dit deed de behoefte gevoelen aan nieuwe groeperingen en wel groeperingen welke niet beheerst werden door verticale bindingen met een machtige heer, maar door horizontale bindingen tussen bewoners van eenzelfde plaats of streek onderling. Dit deed het bewustzijn ontstaan dat men, om zich te handhaven, niet uitsluitend was aangewezen op de be-

scherming van de machtige grondbezitters, maar dat een even doeltreffend middel daartoe is samenwerking met gelijken op basis van onderling vertrouwen in het behartigen van gemeenschappelijke belangen. Hierin is de feitelijke oorzaak gelegen van het ontstaan van de dorps- en stadsgemeenschappen. Terecht wijst VAN DER HEYDEN¹⁾ er op, dat het in verband hiermede van minder belang is te weten, welke omstandigheden de vorming van deze steden als rechtsgemeenschappen in concreto hebben bevorderd, m.n. of dit zijn de bisschoppelijke immuniteiten in welker gebied de z.g. vrijsteden zouden zijn ontstaan, ofwel de samenwoning van ministerialen en horigen onderworpen aan eenzelfde hofrecht, dan wel het gemeenschappelijk grondbezit van dorpsgenoten, of tenslotte de communale beweging van de 12e eeuw gericht op het vormen van „conjuraciones” van burgers tot gemeenschappelijke verdediging onder gezag van zelf gekozen jurati. De kern der nieuwe groepsvorming is tenslotte gelegen in de ontstane en bewustgeworden behoefte gemeenschappelijke belangen door wederzijdse samenwerking te behartigen. Wat voor ons van belang is, is te constateren, dat hier de menselijke sociabiliteit zich ging uiten in een sterkere vorm, welke een meer open karakter bezat dan die der vazalliteit. De nieuwe vorm is immers gericht op een positieve behartiging van een complex van belangen, waarvan de afweer tegen dreigende gevaren nog wel een element en mogelijk de kern uitmaakt, maar welke daartoe niet beperkt blijft. Voorts vindt deze vorm niet meer haar oorsprong in het feitelijke overwicht van de sterke maar in het vertrouwen in de evenmens, gegrond op gemeenschappelijkheid van belangen. Het individualiteitsbewustzijn van de middeleeuwse mens, dat eerst op zich zelf betrokken was, gaat zich nu openstellen. Hij ziet zijn medemensen nu ook als subjecten met dezelfde behoeften, verlangens en activiteiten als hij bij zich zelf waarneemt, die hem behulpzaam kunnen en willen zijn bij het scheppen van nieuwe levensmogelijkheden. Zo gaat hij er toe over zich zelf met anderen op voet van gelijkheid te verbinden.

Deze nieuwe gemeenschap kreeg ook zijn eigen struc-

1) O.c. 2e stuk blz. 62-64.

tuur nl. die van de stad- of dorpsgemeenschap, met een eigen bestuur, dat op de duur geacht werd de burgerij te vertegenwoordigen. In de steden van ons land werd dit bestuur uitgeoefend door de schout en de schepenen. Naast deze vindt men in vele steden een raad van aanzienlijke burgers, gekozen door de burgerij tot bijstand van het stedelijk bestuur. Later worden deze aangeduid als poortmeesters of burgemeesters. De vroedschap komt eerst op in de Bourgondische tijd en werd gevormd door de magistratenfamilies. Aan dit bestuur werd in de loop van de tijd door de heer van het gebied, waarin de stad of het dorp gelegen was, allerlei privileges in zake bestuur en rechtspraak toegekend. Zo ontstaat de stad als draagster van overheidsgezag.

Deze ontwikkeling heeft een belangrijke wijziging te weeggebracht in de samenleving van die tijd en dit het sterkst in de lagere regionen, nl. die van het gewone volk. De dorps- en stadsgemeenschappen verdrongen of hervormden op de duur de nederzettingen om de machtige kastelen. Er begon zich een samenleving te ontwikkelen in de echte zin van het woord. PROF. LOUSSE beschrijft deze als volgt: „De enkelingen met dezelfde sociale functie, dezelfde economische belangen, hetzelfde privaatrechtelijk statuut en in de meeste gevallen ook op dezelfde plaats woonachtig, groepeerden zich vrijwillig en vrij in verenigingen, die op hun beurt van het landsheerlijke gezag eigen keuren, eigen statuten kregen en zodoende bevoorrechte lichamen, communitates, corporaties werden. De monniken vormden abdijen en kloosters, de ridders bonden en liga's, de professoren en studenten universiteiten, de burgers steden, vrijheden en ambachtsgilden. De corporaties van dezelfde soort, in dezelfde streek gevestigd, verenigden zich op hun beurt in standen (status, ordines) en kregen een publiekrechtelijk statuut, beschreven in z.g. standskeuren. De twee of drie niet bevoorrechte standen in één territoir bestaande en aan de macht (potestas) van één zelfde landsheer onderworpen, kwamen eerst occasioneel, later met meer regelmatigheid bijeen, om de voorrechten, die ze zelf bezaten en het rechtsstatuut van de gehele gemeenschap van het land (totius communitatis regni) tegenover de willekeurige aanmatigheden van hun meester te verdedi-

gen. Het gebeurde eindelijk ook nog, dat verschillende landen, landschappen, kantons of gewesten, een foedus sloten, en een permanente unie van landen, een confederatie in het leven riepen, die de moderne schrijvers sedertdien, doch niet helemaal terecht, een Statenbond hebben genoemd. Corporaties van de eerste graad, standen, landen en uniën van landen ontstonden in de late Middeleeuwen en bleven tot op het einde van het „ancien régime” bestaan, als de schoonste vruchten van de vrije en progressieve ontwikkeling der solidariteitsgedachte. Tussen het opperste gezag, door de vorst vertegenwoordigd, en de enkelingen vormden ze ook zoveel schakels tot uitoefening van diensten van openbaar belang en tot verdediging der vrijheid”¹⁾.

De hier door PROF. LOUSSE beschreven ontwikkeling der menselijke sociabiliteit in de Middeleeuwen valt in een enkel woord aldus uit te drukken: de idee van het bonum commune had haar intrede gedaan in de menselijke samenleving en zou zich voortaan met niet meer te stuiten kracht laten gelden naast en dikwijls tegenover het bonum particulare. Er moet in dit verband echter op een belangrijk punt worden gewezen. De samenwerking beperkte zich aanvankelijk uiteraard tot de naaste omgeving. De mogelijkheden tot doelmatig samenwerken waren immers door allerlei omstandigheden van tijd en plaats beperkt. Slechts na verloop van tijd werden deze beperkende omstandigheden overwonnen en was een samenwerking op groter plan mogelijk. Om deze reden had het begrip bonum commune dan ook aanvankelijk nog een beperkte inhoud. Het omvatte de voorziening in bepaalde behoeften, behoeften die hun oorsprong vonden in de concrete omstandigheden van een vrij beperkte samenleving. Met de uitbreiding van de contactmogelijkheden nam ook de samenwerking groter vormen aan en kreeg ook het bonum commune-begrip een ruimere betekenis.

Waar het op aan komt is, dat een nieuwe sociabiliteitsvorm, die der belangengemeenschap, op drift was gekomen in corporaties, ordines, standen, confoederaties, en nu niet meer te stuiten was. Begonnen in de verschillen-

¹⁾ Rechtskundig Tijdschrift voor België 1940 Jan-Febr. 35e jrg. no. 1 blz. 7 vlg.

de steden, welke met haar torens, wallen en grachten nog herinnerden aan een weergenootschap, breidden de nieuwe gemeenschapsvormen zich nu uit tot heerlijke domeinen, tot gewesten en landstreken. Zo is het begrijpelijk, dat toen in de 17e eeuw de kleinere en grotere nationale eenheden een eigen bestuursvorm hadden gekregen, ook aan deze de eis gesteld werd van de verzorging der belangen van het volk. De idee van de *welvaartsstaat* deed hiermede haar intrede, begunstigd nog door de omstandigheid dat de Kerk van verschillende terreinen, zoals dat van het onderwijs en armenzorg, in verschillende landen was teruggedrongen. De voornaamste taken, welke aan de staat gingen gesteld worden, lagen op het terrein van de openbare orde, rust en veiligheid, verkeer, handel onderwijs en wegenbouw ¹⁾.

In dezelfde eeuw nog zullen de filosofen het bonum commune omschrijven als de *corporalium bonorum sufficiëntia*. In de Encyclopaëdie wordt de staat gedefinieerd als een burgerlijke vereniging, waardoor een veelheid van mensen verzameld wordt onder de afhankelijkheid van een souverein, om onder zijn hoede en door zijn zorgen de veiligheid en het geluk te genieten, die in de natuurtoestand ontbreken. Het bonum commune heeft hier de wijde betekenis gekregen van het algemeen welzijn. Nu leide men uit de beschouwingen van deze schrijvers niet af, dat in hun tijd inderdaad de nationale politiek op de verwezenlijking van het welzijn van het volk zou gericht zijn geweest. Zoals nog nader zal worden aangetoond, was de werkelijkheid verre van in overeenstemming met de beschouwingen dezer filosofen. Maar wel mag worden gezegd, dat zij beantwoordden aan de aspiraties welke er in deze tijd in de gemeenschap leefden en aan de eisen die algemeen aan de staatsover-

1) In 1722 verscheen het eerste deel van het werk van De la Mare, *Traité de la Police*, waarin deze een eerste wetenschappelijke poging doet om de taak der overheid in Frankrijk te omschrijven. Hij doet dit als volgt: „La police selon nous, est donc toute renfermée dans ces onze parties: la religion, la discipline des mœurs, la santé, les vivres, la sûreté et la tranquillité publique, la voirie, les sciences et les arts libéraux, le commerce, les manufactures et les arts mécaniques, les serviteurs domestiques, les manouvriers et les pauvres”. (Vgl. Emilio Bussi, *Dallo Stato Patrimoniale allo Stato di Polizia*, blz. 56).

heid werden gesteld. De idee van de welvaartsstaat beantwoordde aan de algemeen gangbare opvatting, welke men in de 18e eeuw van de staat had.

Het politieke streven nam in sommige landen als Engeland en Frankrijk en bij ons in de patriottenbeweging zelfs een ideologisch karakter aan nl. dat der vrijheid en der algemene broederschap. J. HUIZINGA schrijft hierover: „Het ideaal der vrijheid was nu niet meer dat „van handhaving der traditionele vrijheden, maar dat „van uitbreiding van menselijk geluk en maatschappelijke „volmaaktheid over de gehele aarde. Dit riep een spanning op tussen het praktisch politieke denkbeeld van „staat en natie enerzijds en het algemeen ideaal van „mensenzin en wereldburgerschap anderzijds, welks verwezenlijking den redelijken en gevoeligen geesten der „18e eeuw de toekomst van morgen scheen” ¹⁾.

Niet alleen de algemene verbroedering der mensheid maar ook de vestiging van de welvaartsstaat werd niet gerealiseerd. Toch mag de betekenis dezer toekomstdromen niet worden onderschat. Men moet aannemen, dat zij beantwoorden aan idealen, welke diep in het menselijk bewustzijn leven. Zij wijzen er op, dat aan de menselijke sociabiliteit een immanente wet ten grondslag ligt, die de mens geen vrede doet nemen met de bestaande samenleving vooraleer hij het ideaal der intermenselijke verhoudingen heeft bereikt. Wij zullen in het vervolg nog gelegenheid te over hebben om daarop te wijzen. Voor we echter verder gaan is het nodig dat we ons de vraag stellen, waarin de voornaamste oorzaak is gelegen geweest, waarom het streven, dat in de 17e en 18e eeuw bewust gericht was op de vestiging van de welvaartsstaat en waarvoor de maatschappelijke condities alleszins gunstig waren, gezien het uitgebreide stelsel der corporatieve ordening, dat zich vanaf de opkomst der steden tot in de 18e eeuw toe zo rijkelijk in iedere sector van het maatschappelijk leven had ontwikkeld, moest mislukken.

Zoals we boven reeds opmerkten, vraagt iedere sociabiliteitsvorm een aan haar eigen aard aangepaste maatschappelijke structuur. De meer open vorm, welke vanaf

1) Patriotisme en Nationalisme, blz. 68.

de opkomst der dorps- en stadsgemeenschappen de menselijke samenleving ging beheersen, was die welke steunde op het beginsel van een gemeenschappelijke behartiging van belangen waarbij ieder betrokken was. Het persoonlijk initiatief en de zelfwerkzaamheid der betrokkenen staan hier op de voorgrond. Dit vond dan ook duidelijk zijn uitdrukking in de democratische opbouw der steden, corporaties, colleges enz., die de structuren waren dezer nieuwe sociabiliteitsvorm. Het onderscheid in dit opzicht met de structuren van de vazalliteit en feodaliteit is overduidelijk. Het opkomen echter der meer open sociabiliteitsvorm met zijn eigen meer democratische structuur hield nu echter niet in, dat de structuren der oude gesloten sociabiliteitsvorm nl. die der vazalliteit en feodaliteit zonder meer verdwenen. Integendeel, de steden en corporaties ontwikkelden zich binnen het kader der oude feodale kringen. Zij bleven het gezag erkennen van de gebiedsheren en bevestigden dit dikwijls door een eed van trouw. De heren begunstigten daartegenover hun ontwikkeling door het toekennen van eigen keuren, statuten en privileges. De verklaring van deze vreedzame ontwikkeling moet hoofdzakelijk gezocht worden in het politieke inzicht der heren, die de machtige steden beter tot vriend dan tot vijand konden hebben en in hun steeds toenemende gespannen verhouding tot de machtigere landsheren, tegenover wie zij zich de steun trachtten te verzekeren der steden en corporaties.

Met betrekking tot de landsheren verliep de ontwikkeling der nieuwe gemeenschappen niet zo vlot. Hoe uitgestrekter het gebied werd, waarover deze belangengemeenschap zich uitbreidden, hoe zwakker de samenhang der belangen en daarmee ook de onderlinge solidariteit werd.

De uitbreiding der belangenconcentraties had normaliter plaats binnen de van ouds bestaande kringen van saamhorigheidsgevoel bepaald door de samenhang van stam, taal, streek, zeden en gewoonten, dikwijls nog versterkt door afhankelijkheidsverhoudingen tot eenzelfde landsheer. Reeds in de 13e eeuw tekenden zich zo de latere nationale eenheden af van Bourgondiërs, Aquitaniërs, Beieren, Bretons, Schotten, Denen en Zweden en spoedig reeds van Fransen, Engelsen en

Duitsers. In deze groepen werd het saamhorigheidsgevoel nog sterk beheerst door de instinctieve behoefte naar veiligheid, bescherming en wederzijdse rivaliteit. „Maar of het nu grotere of kleinere samenhangen betrof — aldus J. HUIZINGA — de bodem van het gevoel, dat in de natio sprak, bleef overal dezelfde: de primitieve wij-groep, die zich hartstochtelijk één voelt, zodra de anderen, de vreemden hoe dan ook, hen te bedreigen of naar de kroon te steken schijnen”¹⁾.

De nieuwe sociabiliteitsvorm der steden en corporaties stuitte dus bij haar verdere uitbreiding op een nog oude sociabiliteitsvorm, nl. die der nationale groepering, welke — en dit was voor de verdere ontwikkeling van beslissende betekenis — nog eeuwen lang reden van bestaan zou hebben en gehandhaafd zou blijven in en door de strijd tussen deze nationale groeperingen onderling. Zij zullen zich in de volgende eeuwen dan ook een eigen structuur aanmeten, de structuur van de staat. Hoe zag deze structuur er uit?

Zo goed als alle vorstenhuizen uit de tijd van het ancien régime, vonden ze hun oorsprong in de landsheerlijke periode der Middeleeuwen. Zij hadden successievelijk hun macht uitgebreid door de macht van de adel te breken en zich hun privileges toe te eigenen. Het feodale stelsel, dat nog steunde op het wederzijds toekennen van rechten en verplichtingen, werd op die wijze afgebroken maar het vacuum dat dientengevolge in het landsbestuur ontstond, werd door hen opgevuld doordat zij alle macht aan zich trokken. Allerlei theorieën over de souvereiniteit van de vorst van romeinsrechtelijke en filosofische oorsprong kwamen nu op, om de machtsconcentratie in de persoon van de vorst te verantwoorden. Het samentreffen nu van deze centra van absolute macht met de op de welvaart der mensen gerichte corporatief geordende samenleving leidde tot een geheel ander gevolg, dan men zou verwachten. Aan de vorst, tot wie men met nationale trots opzag als tot degene die het aanzien en de grootheid van de nationale gemeenschap hoog hield, stelde men de eis dat hij zijn macht zou aanwenden om het welvaartsideaal te verwezenlijken. „Rex propter

1) o.c. blz. 26.

regnum, non regnum propter regem" leerden de Franse juristen in de 16e eeuw. Het welvaartsideaal werd verbonden met dat der nationale grootheid. Beide idealen werden nu verbonden aan de voorstelling van een krachtig staatsverband en een dringende regeringstaak.

De nationale vorsten lieten zich dit geen tweemaal zeggen. Een uitgebreid net van koninklijke ambtenaren, dat zich uitspreidde over de staat, was het gevolg van dit streven. Een koninklijke administratie — het veel gesmade begrip „bureaucratie" werd toen geboren — ging een staat vormen in de staat. In feite echter heeft dit ambtenarenleger meer gediend om de persoonlijke belangen van de vorst en de hem omringende aristocratie te behartigen dan de belangen van het volk¹⁾.

Geheel ongegrond was de vereenzelving, die daaruit sprak, van het persoonlijk belang van de vorst met het algemeen belang van het volk overigens niet, wanneer men in aanmerking neemt dat er een natuurlijk verband is tussen de sociabiliteitsvorm en de structuur, waarin zij zich uitdrukt. Welnu, reeds is er boven op gewezen, dat de sociabiliteitsvorm welke ten grondslag lag aan de structuur der nationale monarchiën vanaf de 16e eeuw, een sociabiliteitsvorm was van een bewustzijn, dat J. HUIZINGA noemt dat van de „primitieve wij-groep", m.a.w. het bewustzijn van een verenigd, op zich zelf geconcentreerd, saamhorigheidsgevoel, dat zich vooral doet gelden op momenten van bedreiging door andere groepen en in ieder geval in tegenstelling tot andere groepen. Dit roept uit zijn aard op de behoefte aan een machtscentrum dat als middel of althans als symbool kan dienen ter manifestatie van de macht, welke men bezit of althans wenst te bezitten. Het was een volksbelang, dat door de vorst aan deze behoefte werd voldaan. In dit licht moet men dan ook het streven van de vorsten van die tijd zien, om hun aanzien onder het volk te vergroten door een officiële geschiedschrijving, welke ten doel had de

1) E. Bussi geeft als besluit van zijn studie dit oordeel over de Politiestaat der 17e en 18e eeuw: „de zogenaamde zorg voor de welvaart van het volk werd niet opgevat als een staatsdoel op zich maar werd beschouwd als een middel, om de macht te vergroten van de Staat van de vorst of om diens positie te verstevigen tegenover de critiek der ontevreden massa". (o.c., blz. 89).

heldendaden van hun geslacht te verheerlijken, voorts het streven om hun macht door oorlogen, die veelal uit persoonlijke motieven werden gevoerd, uit te breiden, alsmede hun pretentie, dat zij boven de wet waren verheven en dat in hun persoon de staat werd vertegenwoordigd. Het waren dan ook niet alleen vorsten zelf, zoals een Lodewijk XVI van wie overbekend is zijn uitspraak: „L'état c'est moi", een Frederik II, die zich beroept op een tekst van Ulpianus „princeps legibus solutus est" en een Lodewijk van Beieren die van de vorst verklaarde „nos qui sumus supra jus", die in zich zelf het bonum commune van de natie gepersonifieerd zagen, maar zij werden hierin ook gesteund door tal van juristen en rechtsphilosophen in de 16e en 17e eeuw. Eerst in de 18e eeuw zouden deze een ander geluid doen horen.

Wij moeten dan ook concluderen, dat de absolutistische monarchie een structuur is, welke aangepast is aan de bekrompen op zich zelf geconcentreerde nationalistische sociabiliteitsvorm. In een dergelijk kader kon zich de op het menselijk levensgoed gerichte, meer open sociabiliteitsvorm, die haar structuur bezat in de steden en corporaties niet ontwikkelen. In de absolute monarchie vond zij niet de structuur ener politieke gemeenschap, welke zij voor haar volledige ontplooiing tot welvaartsstaat behoefde. Dit voerde tenslotte tot de spanning, welke zich in Frankrijk ontlaadde in de Franse revolutie. Omdat de oorzaak veel dieper zat en veel algemener was dan uitwendige economische en politieke omstandigheden van dat ene land t.w. in de door de historie opgeroepen spanningen tussen de meer open sociabiliteitsvorm van het vrije maatschappelijke leven en de zich overleefd hebbende structuur der politieke gemeenschap, had zij ook haar repercussies in de meeste andere landen van West-Europa. De eerste tijd na de restauratie was vol van naïeve revoluties, zoals in Napels, Piemont, Spanje en Rusland, welke in naam van het volk werden ontketend.

Bij de restauratie kwamen de beide gemeenschapsstructuren die in de voorafgaande eeuw de samenleving hadden beheerst en die in de Franse Revolutie waren ondergegaan niet terug, nl. die van de absolutistische monarchie en die van het corporatisme. De sociabiliteitsvormen

zelf, welke zich in die structuren hadden uitgedrukt, en welke beantwoordden aan de behoefte van het menselijke sociale psychisme, waren daarmede natuurlijk niet verdwenen. Wel deed zich in de verhouding tussen deze beide een belangrijke wijziging voor. In het grootste gedeelte nl. van de 19e eeuw werd het streven naar een synthese tussen beide sociabiliteitsvormen dat de verhouding in de voorafgaande eeuwen had beheerst, opgegeven. De twee terreinen gingen zich scherper onderscheiden in dat van de staat en dat van de maatschappij. De eerste moest zich beperken tot handhaving van de openbare orde en veiligheid, terwijl de tweede de ontwikkeling van het sociaal-economische leven voor haar rekening nam. Geheel nieuw was deze ontwikkeling overigens niet. In 1770 kwam PUETTER in een wetenschappelijke verhandeling¹⁾ op voor het onderscheid tussen het begrip politie in stricte zin en in ruimere zin. Het eerste was beperkt tot de „cura avertendi mala futura” terwijl het tweede zich uitstrekte tot het „jus promovendi salutem publicum”. Hiermede legde hij de grondslag voor het onderscheid dat in latere tijd nog zeer vruchtdragend zou blijken, tussen de z.g. Wohlfarts-polizei en de Sicherheits-polizei. Trouwens hadden reeds Lodewijk XIV voor Parijs en Frederik de Grote voor Berlijn een analoge taakverdeling ingevoerd door de zorg voor de openbare orde, de veiligheid van de openbare handel en de reinigingsdienst te onttrekken aan de stedelijke overheid en deze toe te vertrouwen aan een koninklijk ambtenaar. De bevordering van het algemeen welzijn werd meer gezien als een taak van de stedelijke overheid. Een taakverdeling als deze lag geheel in de lijn van een sociale ontwikkeling van die tijd, als men bedenkt dat het welvaartsstreven zijn oorsprong en kader had gevonden in de middeleeuwse stadsgemeenschap. Zij paste echter niet meer bij de opvattingen der 19e eeuw, waarin de stad steeds meer gezien werd als een onderdeel, zij het ook met behoud van enige zelfstandigheid, van de staat. Naast de staat met zijn eigen administratieve indeling en organisatie, ontwikkelde zich het begrip der vrije maatschappij, die haar eigen weg had te gaan. Het vrijheidsideaal, dat in het

1) Ausleitung zum Deutschen Staatsrecht vol I blz. 246.

politieke en economische liberalisme zijn eigentijdse uitdrukking had gevonden, heeft deze ontwikkeling aanvankelijk sterk bevorderd. De leer van het vrije ruilverkeer, waarop de gedachtegang der invloedrijke Manchester-school was gebaseerd, wilde de staat alle bemoeienis met het economische leven ontzeggen. De vrije concurrentie zou in het ruilverkeer de harmonie teweegbrengen, die de algemene welvaart verzekerde. Onbelemmerde uitvoer en non-interventie in het voortbrengingsproces zouden de politiek bepalen van alle toekomstige regeringen.

De politieke en sociale situatie waartoe de door dit vrijheidsideaal bepaalde ontwikkeling op politiek en economisch gebied zou leiden, zou echter een geheel andere zijn dan de voorstanders er van verwachtten. Dit stelsel dreef het economische leven geheel in de greep van de staat en deze in de richting van een ongebreideld imperialisme. Dit zou in de tweede helft van de 19e eeuw leiden tot het ontstaan van het verschijnsel der nationalistische groot-staten.

§ 4. *De rechtsgemeenschap.*

Zoals wij boven zagen, is de rechtsgemeenschap te beschouwen als de gestalte, waarin de personen-gemeenschap haar morele waarden tot uitdrukking brengt op het lagere niveau waarop de mens streeft naar het bezit van het menselijk levensgoed. De rechtsgemeenschap is de in de betrekkingen ener lagere orde „geïncarneerde” personen-gemeenschap. Zij past daarom bij de stof-geest structuur van de mens op deze aarde. Zij realiseert zich in de verhoudingen en structuren der lagere sociabiliteitstypen nl. de politieke- en doelgemeenschappen. In haar ontwikkeling staat zij voortdurend gespannen op deze lagere sociabiliteitstypen. Haar waarden dragen in sterke mate het stempel van de eigentijdse politieke, economische en culturele behoeften en verhoudingen. De rechtsgemeenschap geeft in haar historische realisatie een spiegelbeeld te zien van de sociale, economische en culturele werkelijkheid. Dit zou aanleiding kunnen geven tot een opvatting, welke de rechtsgemeenschap doet opgaan in deze lagere gemeenschapstypen en met name in de politieke

gemeenschap. Deze opvatting is echter niet houdbaar. De rechtsgemeenschap toch is een gemeenschap, welke haar waarden ontleent aan een hogere, de morele orde. Haar levensbeginsel is het morele bewustzijn van de mens. Zij behoort van huis uit tot de personen-gemeenschap, waaraan zij in haar diepste wezen beantwoordt. Juist in de rechtsgemeenschap wil de mens uitstijgen als scheppend moreel wezen boven de gegeven condities van het stoffelijk bepaalde leven. Dit onderscheid is al te zeer over het hoofd gezien. Men ziet het recht als het product rechtstreeks van de politieke- of sociale gemeenschappen, waarin de mensen zich een orde willen scheppen, ook een orde van morele waarde. De rechtsorde is echter het product van een gemeenschap van geheel eigen structuur nl. een geest-stof structuur en haar levensbeginsel is er een van geheel eigen aard nl. het morele bewustzijn, haar leden communiceren er in hogere waarden dan in die, welke behoren tot de politieke- of doelgemeenschappen. We zullen nu eerst aantonen dat de rechtsorde het product is van een gemeenschap, en wel van een gemeenschap welke in het bewustzijn der volkeren steeds onderscheiden is van iedere andere met name van de politieke gemeenschap. Wij menen dat de rechtsgeschiedenis daarvan het overtuigend bewijs levert. Daarna zullen wij nagaan dat haar historische realisatie ten nauwste aansluit aan de verhoudingen en structuren op het niveau der politieke- en doelgemeenschappen.

A. DE RECHTSGEMEENSCHAP MOET ONDERSCHIEDEN WORDEN VAN DE POLITIEKE- EN DOELGEMEENSCHAPPEN

Al moge het waar zijn, dat de bron der morele waarden gelegen is in het morele bewustzijn van de individuele mens, haar bewustwording zelf als *sociale* waarden en haar belichaming in rechtsideeën en rechtsnormen is het resultaat van een proces, dat binnen een gemeenschapsverband plaats grijpt. Ideeën immers omtrent datgene wat de intermenselijke verhoudingen behoort te beheersen, kunnen alleen tot stand komen tussen mensen die zich bewust zijn van een overeenstemming in behoeften, belangen, bestemming, doeleinden, op grond van gelijke

levensomstandigheden, gevaren en mogelijkheden. Wanneer nu deze bewustwording gepaard gaat met een communiceren in dezelfde morele- en rechtswaarden, mag men terecht zeggen, dat er tussen de mensen een gemeenschap is ontstaan, ook zonder dat deze haar uitdrukking vindt in een politieke organisatie. Dit wordt pas duidelijk, als men zich goed realiseert, dat we hier spreken over een gemeenschap met een sterk morele inslag, waarin nl. tussen de mensen de binding tot stand komt op grond van een gezamenlijk aanvaarden van morele- en rechtswaarden. De gelijkgerichtheid van handelen en streven, welke op lagere niveau's nl. van het nuttig, praktisch handelen — zoals we dat ontmoetten in de beide voorafgaande sociabiliteitsvormen — wordt nagestreefd door de aanwezigheid van een met dwangmiddelen toegerust extrinsiek gezagsorgaan, wordt hier bij de rechtsgemeenschap bereikt door de intrinsieke autoriteit eigen aan de gezamenlijk aanvaarde morele en rechtswaarden. Het is hier niet de vraag in hoeverre een dergelijke gemeenschap kan ontstaan, zich op de duur zal kunnen handhaven en tot welke graad van volkomenheid zij zich zal kunnen ontwikkelen onafhankelijk van ieder ander georganiseerd en m.n. politiek verband. Wat wij hier willen betogen is, dat een communiceren in morele en rechtswaarden op een wijze, dat van een gemeenschapservaring kan worden gesproken, geenszins *wezenlijk* afhankelijk is van of samenvalt met een politieke organisatie. De morele waarden zullen zich in een dergelijk samenlevingsmilieu kristalliseren in bepaalde manieren van doen, door Hauriou *institutions choses* genoemd, welke zich in het onderling verkeer als regelen zullen doen gelden en aan het geheel der verhoudingen een morele zin zullen geven. Terecht zegt NYAZI YELTERIN „qu'une telle société peut déjà avoir son droit de caractère coutumier et ces règles coutumières peuvent, certes, donner naissance à des droits subjectifs: mais ces derniers seraient d'origine sociale et même de caractère positif, quoiqu'un organe législateur proprement dit fasse encore défaut”¹⁾.

Al moet men dus aannemen dat het recht is een

1) La nature juridique des droits de l'homme blz. 38 vlg.

phénomène essentiellement social et inconcevable en dehors de la société¹⁾, dan volgt daaruit echter niet dat deze société ook een georganiseerde en nog minder een politieke zou moeten zijn. Dat de rechtsopvattingen en rechtsregelen, welke het volksleven beheersen, niet hun oorsprong vinden in de politieke gemeenschap als zodanig, dit moge dan het oude stamverband zijn of de moderne staat en alle daartussen liggende politieke formaties, is een even eerbiedwaardige als constante opvatting bij de volkeren. Waar recht en gemeenschap hun oorsprong vinden in de mens zelf, daar levert een dergelijke van ouds bij de volkeren levende opvatting het enig afdoende bewijs voor de juistheid der stelling, dat de sociale kern, binnen welke de rechtsopvattingen en rechtsregelen ontstaan en zich ontwikkelen, niet is de politieke gemeenschap, maar een daarvan onderscheiden gemeenschap, welke we daarom terecht aanduiden met de naam rechtsgemeenschap. We zullen nu in het kort de meest sprekende uitingen van deze traditionele opvatting nagaan.

Het oudst bekende recht draagt duidelijk een sacraal karakter. Het is ten nauwste verbonden met de religieuze ideeën en het godsdienstig ritueel. Zo bevatten bv. de Koningswetten bij de Romeinen oude bepalingen vrijwel uitsluitend van religieuze aard. De wet der Twaalf Tafelen (450 v. Chr.) behelsde nog bepalingen van begrafenisritueel. Het familierecht, dat de kern vormt van het oude recht steunt grotendeels op religieuze handelingen. Steeds weer vindt men uitingen dat het recht van de wil der goden afhangt²⁾. Uit deze religieuze inslag moet ook het formalisme verklaard worden dat het oude recht bij de volkeren kenmerkt. Rechten en verplichtingen worden gevestigd door het uitspreken van woorden en nakomen van rituele handelingen, welke als geladen met bovennatuurlijke kracht beschouwd worden. Bij de Romeinen evenals bij de andere volkeren zijn het de priesters, die het recht in heilige boeken hebben opgetekend en het daarin zorgvuldig tegen profanatie bewaren. Wanneer in latere tijd koningen een rol spelen in de vast-

¹⁾ Dezelfde blz. 32.

²⁾ E. v. d. Heijden *Natuurlijke Normen in het positieve Recht* 1933, blz. 6.

stelling van het recht — men denke hier aan de in het Frankische rijk ontstane *Leges Barbarorum* en de *Capitularia* der Carolingische koningen — dan nog vindt dat zijn grond in het politiek-religieuze karakter van hun gezag. Zodra dan ook de figuren van deze op de oude stamhoofden teruggaande volkskoningen met het uiteenvallen der oorspronkelijke volksgroeperingen verdwijnen, verdwijnt ook typisch dit z.g. wettenrecht. Overigens bevatten deze z.g. koningswetten hoofdzakelijk opgetekend volksrecht, terwijl zij hun betekenis in niet geringe mate ontleen aan de in het volk levende overtuiging, dat zij met het volksrecht in overeenstemming zijn. De *Lex Visigothorum* in de bewerking van koning Erwig (681) zegt dit zelfs uitdrukkelijk: „*Erit secundum naturam, secundum consuetudinem civitatis*”¹⁾.

Wanneer dan ook de structuur der stammenrijken tot het verleden behoort, gaat het volksrecht voortleven op eigen kracht. Het wordt beschouwd als een autonoom recht, dat zijn oorsprong vindt in een eerbiedwaardig verleden, een recht dat onderhouden moet worden op grond van de intrinsieke morele waarden, welke daarin als een heilig erfgoed van het volk besloten liggen. In later tijd zal dit zelfs de strijdvraag onder de juristen oproepen of dit in de gewoonte voortlevende volksrecht al dan niet praevaleert boven het wettenrecht.

Oorspronkelijk werd dit recht hoofdzakelijk in het bewustzijn vastgehouden door allerlei vormen, symbolen en rechtsspreekwoorden, maar vooral in de wijsdommen en vonnissen der volksgerechten. Omstreeks de 12e eeuw begint men het volksrecht te verzamelen in de z.g. *Costumen* en de *Duitse Spiegels*. Zij zijn in formele en materiële zin gewoonterecht. Zij ontleen hun bindend gezag aan de gewoonte. Kan dit niet in die mate gezegd worden van de *Landrechten*, welke, in dezelfde tijd ontstaan, zich aandienen als statutair recht, toch is hun nauw verband met het gewoonterecht niet te loochenen. Oorspronkelijk toch hebben zij veelal als *costumen* gegolden, terwijl zij naar hun inhoud doorgaans gewoonterecht zijn gebleven²⁾. Ook het Romeins recht heeft slechts gelding kunnen krijgen nadat het geleidelijk als een be-

1) P. W. Kamphuisen, *Gewoonterecht*, blz. 16.

2) E. v. d. Heijden o.c. 2e stuk blz. 20.

standdeel van het geldende volksrecht „gerecipieerd” was. De toestand is practisch zo gebleven tot het begin der vorige eeuw, toen men in vele landen in navolging van de Franse Code Civil er toe overging het geldende recht in wetboeken vast te leggen. Toch gold het ook hier niet een wetgeving maar een codificatie nl. optekening en schifting van wat als geldend recht moest worden beschouwd om zo tot rechtseenheid te komen. Het gezag van de wetgever schiep hier geen nieuw recht maar bevestigde het reeds eeuwen bestaande onder het volk levende recht. Wij staan hier dus voor het feit, dat een zeer belangrijk gedeelte van het recht (wij zullen nog nader zien, welk deel van het recht dit betreft) in West-Europa zich gedurende meer dan 18 eeuwen de facto heeft ontwikkeld onafhankelijk van een wetgevend orgaan, gedragen door wat er aan morele waarden in het volk leefde en dat zich als gewoonterecht met behulp van eigen middelen als symbolen, spreuken, wijsdommen, vonnissen en schriftelijke optekeningen en verzamelingen (meestal van particuliere aard) wist te handhaven.

Is dit alles reeds voldoende om daaruit te concluderen, dat we hier met een recht te maken hebben dat in het bewustzijn van het volk een intrinsieke autonomie bezat, op zeer markante en uitdrukkelijke wijze wordt dit nog bevestigd door de rechtspraak. In de allereerste tijden was de betekenis van de rechtspraak nog zeer gering, veel werd overgelaten aan eigen richting (eedhelpers, tweekamp, godsoordelen, zoengeld, vredeloosheid). Al spoedig begon de gemeenschap zich met de rechtsbedeling in te laten in daartoe door de volksgegoten belegde bijeenkomsten (ding). In deze samenkomsten werd het recht „opgespoord”, waaraan oorspronkelijk het gehele volk deelnam maar welke taak later werd opgedragen aan door het volk daartoe aangewezen „rechtvindere”. Het aldus gevonden recht werd aan rechters, door en uit het volk gekozen, voorgesteld, die dienovereenkomstig het vonnis uitspraken. Aan deze scheiding tussen rechters en rechtzeggere ligt de gedachte ten grondslag, dat het recht niet werd gemaakt maar werd opgespoord. „Voor de man uit de middeleeuwen — aldus KAMPHUIJSEN — was het recht volstrekt niet een regeling, die door een of andere autoriteit was gemaakt of gegeven, maar eenvoudig iets wat be-

stond, als een gedeelte van het nationale of locale leven; de rechtsregels behoeften dan ook niet te worden gemaakt, zij waren aanwezig en behoeften slechts te worden opgespoord" ¹⁾). Het gerecht was van oorsprong een volks-gerecht, de rechtspraak volksrechtspraak en het recht volksrecht ²⁾). De scheiding tussen rechters en rechtzeggers en daarmee de daaraan ten grondslag liggende gedachte dat het recht niet door een autoriteit werd gemaakt maar moest worden opgespoord, heeft nog eeuwenlang de rechterlijke organisatie beheerst. Maar niet alleen de rechterlijke organisatie, zij heeft ook tot in de 19e eeuw toe de wetenschap van het recht beheerst, getuige de grote autoriteit, welke tot het ontstaan der moderne wetboeken zowel bij de kerkelijke als burgerlijke juristen aan de oude rechtsbronnen werd toegekend. Het vormt ook de achtergrond van het uit de rechtshistorie zo bekende verschijnsel van de falsificatie der rechtsbronnen. Typerend is voorts ook, dat het rechtersambt de enige functie was — nadat in de christelijke landen de priesterlijke functie zich uit het volksleven had afgescheiden om over te gaan in een zelfstandige kerkelijke functie — welke in het volksbewustzijn geen legitimatie behoefde van buiten af noch enige rechtstitel om als een hoogheidsrecht te worden aangezien. Het kwam hier slechts aan op aanwijzing van de persoon van de rechtvinder en rechtzegger. Het is dan ook begrijpelijk, dat zij die over de *feitelijke* macht beschikten er op uit zijn geweest om op deze functie als aan een hun toekomend recht beslag te leggen, en zo aan hun feitelijke machtspositie een morele zin te geven. „Het zijn van seigneur haut justicier was — aldus BUSSI — van groot belang, omdat hij die dat was de onbeperkte macht bezat van recht te spreken, hetgeen betekende deel hebben aan de enige wijze, waarop van de oudheid af de territoriale souvereiniteit zich manifesteerde als publieke autoriteit" ³⁾). Een grote krachtproef wachtte deze van ouds in het volksbewustzijn levende opvatting, toen in de 16e eeuw de

1) o.c., blz. 15.

2) Vgl. L. J. van Apeldoorn. Inleiding tot de studie van het Nederlandse Recht, 5e dr., blz. 7.

3) o.c., blz. 24.

souvereiniteitsleer der Franse juristen, m.n. *BODIN*, opgang maakte. In deze leer wordt de sociale werkelijkheid beheerst door het soevereine gezag, hetzij men dit ziet als liggend in handen van de vorst dan wel van het volk. De wetgevende macht wordt dan het eerste kenmerk van de soevereiniteit, de jurisdictionele neemt in deze opvatting een ondergeschikte plaats in, zij wordt een van de alomvattende soevereiniteit afgeleide macht. Het gewoonterecht moet wijken, wanneer het niet in overeenstemming is met het koninklijke wettenrecht. Ja zijn gezag steunt in laatste instantie op de bewilliging van de vorst. „De soevereiniteit is — aldus *DOOYEWEERD* — de absolute en enig oorspronkelijke competentie tot rechtsvorming binnen het grondgebied van de staat¹⁾. Het is begrijpelijk dat de naar de absolute macht strevende vorsten der 16e en volgende eeuwen zich deze opvatting wel lieten aanleunen en, nog meer, er de consequenties uit gingen trekken voor de praktijk. Wij zagen reeds hoe de absolutistische macht, welke zich in deze eeuwen op het politieke vlak was gaan ontwikkelen in een heftige strijd gewikkeld werd met de in de steden en corporaties zich gevormd hebbende ordening van het maatschappelijk leven. Eenzelfde strijd nu zou zich in de 18e eeuw, wanneer het absolutistisch streven zijn hoogtepunt gaat bereiken, gaan ontketen tussen de politieke en jurisdictionele macht, hetgeen in de kern der zaak ging om de betekenis van het oude als gewoonterecht voortlevende volksrecht t.o.v. de politieke macht en zijn drager, de soevereine vorst. Het zou ons hier te ver voeren de subtiële strijd — welke hoofdzakelijk gevoerd werd tussen de juristen van de vorstelijke hoven enerzijds en van die van de gerechtshoven anderzijds — op de voet te volgen, hoe belangwekkend dit hoofdstuk voor de kennis der rechtshistorie ook moge zijn. Vele van de rechtsbegrippen en rechtsinstituten welke thans nog in het rechtsleven gehanteerd worden, vinden hier haar oorsprong of hebben in die tijd een nieuwe betekenis gekregen. Zoals wij zagen, ligt aan de vorming van de absolutistische staten van deze periode de idee ten grondslag van de politiestaat, d.i. de staat die tot taak heeft land en volk

¹⁾ o.c., blz. 5.

tot de grootst mogelijke welvaart te voeren. Oude en nieuwe rechtsbegrippen en rechtsbeginselen werden als slagwoorden door de voorstanders van de politiestaat in de strijd gebracht, met de bedoeling om voor de staat het gebied van een „freies Ermessen” te veroveren tegenover de rechtssfeer der burgers en hun organisaties. Daarvoor moesten op de eerste plaats de staatsbelangen aan de bevoegdheidssfeer van de burgerlijke rechtspraak worden onttrokken. Met dat doel werden aan de vorsten de privilegia „de non evocando” en „de non appellando” toegekend. Het vermaarde „in Polizeisachen gibt es keine appellation” was daarvan de eigentijdse interpretatie. De rechtbanken reageerden hierop enerzijds met een tendenz aan het begrip van de privaatrechtelijke sfeer een zo uitgebreid mogelijke betekenis te geven (*jus quaesitum* en *jus tertii*) anderzijds met een beroep op het *jus naturale* volgens hetwelk misbruik van recht geen recht gaf (*abusus potestatis*). Om aan de gevolgen van dit streven te ontkomen, werd door de vorst of zijn vertegenwoordigers in gevallen, waarbij naar hun mening het publieke belang op bijzondere wijze geïnteresseerd was, een beroep gedaan op een nog machtiger middel dan dat van het *jus politiae* nl. op de staatsraison, welke het karakter aannam van een speciaal prerogatief, dat alle andere privileges in de schaduw stelde, onder de naam van *jus eminens*, *imperium eminens*, *dominium eminens*. Doch ook op deze pretentie van de staatsalmacht bleef de rechtspraak het antwoord niet schuldig. Zij introduceerde de z.g. *fiscusleer*. De idee van de *fiscus* stamt uit het Romeinse recht, waarin onder deze naam naast de natuurlijke persoon van de keizer een zekere morele persoon werd aangenomen, aan welke alle staatseigendommen toebehoorden en aan welke bijzondere privileges werden toegekend in het burgerlijke rechtsverkeer en in het procesrecht. Welnu, in de *Fiscusleer*, zoals deze nu werd geïntroduceerd, stelde men zich op het standpunt, dat het vermogensrecht een deel is van het privaatrecht, waaraan ook de *fiscus* is onderworpen alsof hij een privaat persoon was. Vooral in Duitsland heeft deze leer in de strijd met de vorsten grote opgang gemaakt.

De heroïsche strijd tussen dit louter op het morele bewustzijn van het volk steunend recht en een over alle

machtsmiddelen beschikkende en door een jonge wetenschap gesterkte politieke macht is geëindigd met de volslagen ondergang van deze laatste. Doch dit is niet het enige. Een zeer belangrijk gevolg van deze strijd is geweest, dat zich in het volksbewustzijn, de jurisprudentie en de rechtswetenschap het onderscheid heeft voltrokken tussen het oude, door een constante jurisprudentie ontwikkeld recht en een nieuw „recht” afkomstig van een tot opperste wetgever geworden soeverein. Het eerste omvatte het van ouds tussen de burgers geldende recht, terwijl het tweede betrekking had op de organisatie en de welvaartszorg van de staat. Omdat nu dit laatste niet beschouwd werd als te gelden tegenover een ieder nl. niet tegenover de staat en zijn bedienaren en omdat het afhankelijk was van arbitraire beslissingen, waartegen geen jurisdictionele actie afdoende garantie vermocht te bieden, werd dit „recht” dan ook niet als recht beschouwd in eigenlijke zin maar als „precarium”, het werd beschouwd als een administratieve aangelegenheid (Verwaltungssache). Daarentegen werd het oude volksrecht nu het „burgerlijk” recht bij uitstek, waaraan een ieder, ook het hoofd en de functionarissen van de staat, onderworpen is en dat op een speciale jurisdictionele bescherming aanspraak had. Het had zijn plaats in het volksbewustzijn als recht op grond van zijn eigen intrinsieke morele waarde niet slechts behouden, maar opnieuw bevestigd gezien. „Rimase qualcosa di sacro” zoals BUSSI het uitdrukt¹⁾. Of tot dit „heilig” recht nu uitsluitend behoort dat deel van het recht, dat wij het privaatrecht noemen, dan wel of daarin ook regels voorkomen, welke wij als publiek- of administratief recht zouden beschouwen, doet hier niet ter zake. Voor ons onderwerp volstaat te kunnen constateren, dat er in het volksbewustzijn een recht bestaat, dat zijn geldingskracht ontleent aan zijn eigen inhoud en wat nog tot op de huidige dag zijn uitdrukking vindt in het instituut van de onafhankelijke rechter, die zijn ambt uitoefent in dienst van de gerechtigheid en met uitsluiting van ondergeschiktheid aan het politieke staatsgezag. Het feit dat dit instituut van de onafhankelijke rechter zich vanaf het volksgericht

1) o.c., blz. 71.

met zijn rechtsvinders tot in onze moderne tijd heeft weten te handhaven en in staten, als onze Nederlandse staat, grondwettelijk is vastgelegd en daarmee de hechtste pijler is geworden van de rechtstaat, legt wel op de meest ondubbelzinnige en zinrijke wijze getuigenis af van de eerbied, welke er bij het volk leeft voor de gerechtigheid, zoals deze zich in dit recht den mensen dienstbaar maakt.

In het voorafgaande zagen wij dus, dat er in iedere samenleving een rechtsbewustzijn aanwezig is, dat de bron is van eigen rechtsopvattingen. Door het communiceren in deze rechtsopvattingen ontstaat een gemeenschap, welke we de rechtsgemeenschap noemen en welke wel te onderscheiden is van iedere andere gemeenschap, met name van de politieke gemeenschap.

B. DE ONTWIKKELING DER RECHTSGEMEENSCHAP

De rechtsgemeenschap zal zich realiseren, zoals wij boven zagen, door de bestaande, feitelijke verhoudingen met haar morele zin te doordringen, voorzover zij daarvoor ontvankelijk zijn, en voorzover zij dat niet zijn zal zij deze langzaam omvormen. Uit het voorafgaande nu herinneren wij ons, dat de menselijke sociabiliteit, voorzover zij gericht was op het bereiken van het menselijk levensgoed, bij het uiteenvallen van het stamverband zich uitte in een angstige, defensieve vorm van zelfbehoud, in het zoeken van bescherming in de omgeving van het machtige, het sterke. Het ging om de veiligheid van lijf en goed. Het individualiteitsbewustzijn was immers in de eerste phase van zijn ontwaken, zodat zich als eerste behoefte deed gevoelen, het individuele zijn veilig te stellen, dus het eigen leven met datgene wat als de fundamentele bestaansvoorwaarden werd ervaren: integriteit van het lichaam en bezit van die goederen, welke voor de instandhouding van het leven op dat moment nodig waren. Het betrof dus nog een minimaal aandeel in het levensgoed. De waarden, welke de rechtsgemeenschap in deze phase benadrukt, zijn geheel aan deze situatie aangepast. De feitelijke behoefte op veiligstelling van leven, lichaam en goederen wordt nu recht op leven, recht op integriteit, recht op eigen bezit. De bescherming van deze rechten

doet van zelf de behoefte gevoelen aan, zij het nog vrij rudimentair geregelde, rechtsbescherming. Men heeft er de vroegste rechtsbronnen uit deze tijd maar op na te slaan bv. de *Leges Barbarorum*, die nog lange tijd als gewoonterecht hun invloed zullen blijven behouden, om te zien dat deze een getrouw beeld geven van de hier geschetste vrij primitieve rechtsorde. Hoe primitief dit evenwel ook moge aandoen, haar diepere zin is, dat zij de vroegste uitdrukking is in de rechtsgemeenschap van het vrijheidsideaal, maar in een eigentijdse, primitieve vertaling. Meer kan men van de rechtsgemeenschap niet verwachten. Deze eerste aanzet — overigens een niet onbelangrijke — volstaat geheel, om in haar de personen-gemeenschap te onderkennen.

De nu volgende phase in het streven der menselijke sociabiliteit naar de bereiking van het levensgoed werd door ons getypeerd als die waarin de menselijke individualiteit zijn schuchterheid gaat verliezen en zich gaat openstellen op een meer onbevangen samenwerking met de ander. De behoefte tot zelfbehoud gaat zich uiten in een meer sterkere vorm. De evenmens wordt niet meer gezien als een bedreiging, de natuur niet als een samenstel van elementen, waar men machteloos tegenover staat. Het is de tijd van het ontstaan der collectiviteiten: dorps- en stadsgroeperingen, colleges, corporaties, ordines enz. De handel tussen individuen en de collectiviteiten gaat het leven beheersen. De rechtsgemeenschap gaat nu deze nieuwe feitelijke verhoudingen op sociaal en economisch terrein met een morele zin doordringen. Het verbintenisrecht gaat zijn plaats innemen. Het Romeins Recht, dat juist in deze materie een goed geordend en aan hoge morele eisen beantwoordend geheel aan regelingen bezat, kreeg nu zijn kans. In de streken, welke weleer nog deel hadden uitgemaakt van het Romeinse Rijk en waarin het Christendom nog belangrijke overblijfselen van de Romeinse cultuur had bewaard, was dit recht niet in volkomen vergetelheid geraakt. Het werd nu „gerecipieerd” in het volksrecht, waarbinnen het mede onder invloed van het Canonieke Recht, dat van ouds van kracht was geweest voor de vele kerkelijke instellingen, verder werd ontwikkeld. Deze ontwikkeling ging in de richting van een verdere „openheid”: de slavernij, de

horigheid en vazalliteit gingen stelselmatig verdwijnen, de vrijheid van overeenkomst voor een ieder, de goede trouw, de billijkheid en het gebruikelijke beding werden de nieuwe elementen, die het recht steeds meer los maakte van het uit een vreesachtige instelling geboren formalisme. In een nieuw handelsrecht paste de rechtsorde zich aan aan het rechtsverkeer, dat de oude grenzen der gesloten collectiviteiten en nationaliteiten ging doorbreken. De rechtsgemeenschap boekte in deze tijd grote overwinningen in haar opgang naar een meer open gemeenschap. Werd de voorafgaande phase getypeerd door de fundamentele erkenning van het recht op leven en goed van de menselijke persoon, in deze tweede phase zien wij de eerste sporen tot erkenning, zij het nog in beperkte vorm, van het beginsel der gelijkheid tussen de mensen als personen. Het verbintenissenrecht immers steunt op de fundamentele wet der gelijkheid. De *aequitas*, dat een redelijke verhouding tussen de wederzijdse praestaties der contracterende partijen nastreeft, is het grondbeginsel van het verbintenissenrecht naarmate het zich meer van het formalisme weet los te maken.

Toch werden de beide idealen, waarop de personen-gemeenschap is gegrond, nl. de vrijheid en de gelijkheid van de menselijke persoon, ook in deze phase nog slechts in beperkte mate gerealiseerd. We zagen boven, dat op het politieke vlak de structuur van het feodalisme zich had ontwikkeld in die van de absolute monarchie, hetgeen overigens niet inhield dat het feodalisme met zijn systeem van historische rechten en privileges had afgedaan. Geheel het politieke leven stond nog in het teken van de feodalistische vrijheidsbeperking. De voortschrijdende concentrering van de macht der vroegere landsheren in de handen van een absolute monarch, zoals zich deze in Frankrijk voltrok, veranderde aan deze situatie niets, vormde eerder nog een grotere bedreiging voor de persoonlijke vrijheid der onderdanen. In andere landen, zoals Duitsland, spiegelden zich de vele regionale vorsten aan het beeld van de absolutistische monarch en matigden zij zich eenzelfde macht aan.

Doch ook in zijn streven tot verwezenlijking van het ideaal der gelijkheid stuitte het in de rechtsgemeenschap levende rechtsbewustzijn op een sociale structuur, welke

aan een volledige erkenning van dit ideaal in de weg stond. De in steden en corporaties geordende maatschappij werd beheerst door een complex van geprivilegeerde verhoudingen. Standen, steden, corporaties, colleges, universitaties, functies en waarheden kenden alle hun bijzondere privileges. Belangrijker dan de waarde der menselijke persoonlijkheid en het ideaal der gelijkheid tussen de mens waren de privileges waarop men kon bogen. Tot op zekere hoogte werd de persoonlijkheid geconstitueerd door de positie, welke men op grond van zijn voorrechten innam, hetzij men deze ontleende aan een persoonlijke kwaliteit hetzij aan de collectiviteit waartoe men behoorde. In dit milieu speelde het eigenlijke privaatrecht toch nog een betrekkelijk bescheiden rol. Bovendien bracht de sterke mate waarin het openbare leven was georganiseerd met zich mede, dat dit meer verliep door middel van de intercorporatieve contacten dan van de intermenselijke contacten. De menselijke persoon trad in deze gemeenschapsstructuur uiteraard minder naar buiten en minder op de voorgrond. De maatschappelijke verhoudingen waren derhalve gedurende de periode, welke eindigde met de ineenstorting van het Ancien Régime niet onverdeeld gunstig voor de realisering van een gemeenschap gegrond op de waarde van de menselijke persoon. Dit mag ons echter niet de ogen sluiten voor het feit, dat deze gemeenschap in de rechtsgemeenschap ook gedurende deze periode gestadig groeiende was. Hetgeen ook niet anders mogelijk was, aangezien de fundamentele impuls daartoe in het wezen der rechtsgemeenschap ligt opgesloten. Yeltekin wijst hierop uitdrukkelijk waar hij, sprekend over de rechtsorde der middeleeuwen, zegt: „Toujours est-il que la civilisation médiévale, profondément pénétrée de l'esprit du christianisme, a suffisamment mis en relief tous les principes fondamentaux sur lesquels s'appuient les théories modernes des droits de l'homme" ¹⁾).

1) o.c., pag. 82.

§ 5. *Ontwikkeling en onderlinge verhouding der fundamentele sociabiliteitstypen in de 19e eeuw.*

A. VERHOUDING VAN DE RECHTSGEMEENSCHAP TOT DE POLITIEKE GEMEENSCHAP

We zagen dus dat in de voorafgaande eeuwen het in de rechtsgemeenschap levende morele bewustzijn door middel van wat wij tegenwoordig meestal verstaan onder privaatrecht de idealen van vrijheid en gelijkheid binnen het kader der bestaande sociabiliteitsstructuren trachtte te verwezenlijken. We zagen ook, dat het daarbij stuitte op het gebrek aan openheid voor de waarde der menselijke persoonlijkheid als zodanig, dat deze sociabiliteitsstructuren kenmerkte. Het is dan ook niet te veel gezegd, dat het feit, dat deze structuren in de revolutionaire periode in de overgang van de 18e tot de 19e eeuw ten ondergingen, voor een niet gering deel is toe te schrijven aan de morele druk van de rechtsgemeenschap. Dat deze druk niet slechts sterk maar ook doelbewust op de hervorming, zoals niet op de vernietiging van deze structuren gericht was, valt af te leiden uit de machtige invloed, welke op het politieke en sociale gebeuren in die tijd werd uitgeoefend door de geestesstroming, bekend onder de naam der natuurrechtsphilosophie, welke zich tot tolk van de morele idealen van vrijheid en gelijkheid had gemaakt en welke werden gepropageerd als de sociale beginselen, waarvan het heil van een nieuwe gemeenschapsordening afhankelijk was.

Beperken we ons nu eerst tot een beschouwing van de verhouding van de rechtsgemeenschap tot de politieke gemeenschap in de periode die nu volgt. Met het verdwijnen van de structuur der politieke gemeenschap, verdween uiteraard niet de menselijke sociabiliteit zelf op politiek niveau. Zij beantwoordt immers, zoals wij zagen, aan zodanige fundamentele behoefte in de mens, dat haar een quasi-instinctmatige inslag niet kan ontzegd worden. De vraag is echter, of, nu haar structuur uit de voorafgaande tijdperken plots is weggevallen onder invloed van het in de rechtsgemeenschap levende morele bewustzijn, er in de politieke sociabiliteitsvorm een accentverschuiving heeft plaats gehad, welke zich in een

nieuwe structuur uitdrukt. Zoals men weet brak nu de tijd aan dat aan de nieuwe politieke organisaties in de verschillende landen een geschreven regeling, bekend als constitutie of grondwet, werd ten grondslag gelegd. In de allereerste proeven dezer staatsregelingen o.a. in de Nederlandse van 1798, 1801, 1805 en 1806, treft men vóór de eigenlijke regelingen van bestuur en organisatie van de staat algemene verklaringen aan van de rechten van de mens en de burger. Dat deze voorop werden gesteld vindt zijn verklaring in het feit, dat deze eerste proeven ener nieuwe staatsregeling nog sterk onder de invloed stonden van de theorie der grote denkers. Hun vrij abstracte en absolute formulering komt daarmee geheel overeen. Men kan ze beschouwen als de eerste neerslag van een al te lang in bedwang gehouden idealisme. Toen dit zijn tijd had gehad om zich te ontladen, kreeg het normale proces der rechtsvorming weer de overhand; de vrijheids- en gelijkheidsidealen werden in meer evenwichtig geformuleerde *rechtsregels* belichaamd en kregen als zodanig haar plaats in het geheel van de staatsregeling zelf. Uitgedrukt in rechtsregels gingen deze idealen nu beantwoorden aan hun doel: aan nieuwe feitelijke verhoudingen, welke op het niveau der politieke sociabiliteit waren ontstaan, een morele zin geven. Hun eerste betekenis vinden zij dan ook in een onderwerpen van de politieke macht aan de morele waarden van de vrijheid en gelijkheid van de menselijke persoon. Zij doen dit echter niet op een absolute of abstracte wijze maar op een concrete wijze, nl. in nauwe aansluiting op de realiteit der verhoudingen in een geordende *politieke* samenleving. O.m. wijst daarop de aan de meeste grondrechten toegevoegde bepaling, dat de uitoefening van het recht bij wet nader zal worden geregeld in verband met de openbare orde, waarvan de handhaving het doel is van de politieke gemeenschap (vgl. artt. 7, 158, 159, 163, 164, 165, 166, 168 3e en 5e lid, 174).

Belangrijker wellicht dan deze uitdrukkelijke vermelding van de grondrechten is, dat de in deze grondrechten uitgedrukte idealen van vrijheid en gelijkheid ook de structuur der politieke gemeenschap ging regelen en wel met dit gevolg, dat een belangrijke stap werd gedaan in de richting ener *open* politieke sociabiliteitsstructuur:

veiligheid door machtsconcentratie moest voor een deel plaats maken voor veiligheid door solidariteit, m.a.w. de politieke structuur ontwikkelde zich in democratische richting. Scheiding der machten, deelname der burgers aan de verordenende lichamen, toezicht op de uitvoerende macht enz. zijn de voornaamste uitingen van deze ontwikkeling. De staatsordening zelf werd een product van de door de rechtsgemeenschap uitgedragen vrijheids- en gelijkheidsidealen. De staatsregeling vindt nu niet meer haar grond in het historisch gegroeide noch in louter doelmatigheid, maar in de beginselen der rechtsorde. De politieke gemeenschap werd op deze wijze een orgaan in dienst van de rechtsgemeenschap, dus van het personalistisch ideaal; negatief doordat zij zich zelf in de grondrechten onderwerpt aan de morele idealen van de vrijheid en gelijkheid der burgers; positief, doordat zij de macht in beginsel legt in handen van de burgers en daarmee erkent, dat ook de politieke gemeenschap een gemeenschap is van vrije en mede verantwoordelijkheid dragende menselijke personen. Wij laten hier nu nog buiten beschouwing de vraag, of hiermede ook het eindpunt is bereikt in de ontwikkeling op deze weg. Wij kunnen ons geheel verenigen met hetgeen YELTEKIN met betrekking tot de hier besproken ontwikkeling zegt: „Il est donc pleinement possible, que la liberté de fait fut pleinement acquise à d'autres époques de l'histoire (hetgeen geenszins het geval is geweest, zoals we zagen. S.), mais la conception moderne prend une forme juridique et proclamant le droit de la personne à une sphère d'autonomie intangible, que l'Etat doit défendre et respecter. La reconnaissance claire de ce principe sur le plan juridique et sa consécration par des textes de loi constituent certainement un des plus beaux progrès de l'esprit humain" ¹⁾).

De politieke gemeenschap, zoals deze zich in de boven aangegeven zin ontwikkelde, wordt niet ten onrechte getypeerd als de rechtsstaat. Men mene echter niet dat de politieke gemeenschap nu haar eigen natuur van politieke gemeenschap zou afleggen. Zij blijft zich van alle andere vrije gemeenschappen onderscheiden als de ge-

¹⁾ o.c., pag. 87.

meenschap, welke in het bewustzijn der mensen als een met de natuur gegeven noodwendigheid, als een super-organisme wordt ervaren, hetgeen met zich meebrengt, dat zij onderworpen blijft aan de quasi-instinctmatige factoren welke ten grondslag liggen aan haar bestaan. Dit vindt zijn verklaring in het feit, dat de politieke gemeenschap — zoals wij reeds zagen — moet worden gezien als de reactie van de mens op al hetgeen de primaire waarden van zijn bestaan in gevaar kan brengen, zij mogen dan al liggen op biologisch, sociaal, economisch, cultureel of moreel terrein. Op ieder van deze terreinen verzet de mens zich tegen een niet meer meetellen, een uitgeschakeld worden. Op de handhaving van deze primaire waarden blijft de politieke gemeenschap geconcentreerd, daarin vindt zij in het bewustzijn der mensen de verantwoording van het bezit en het gebruik van fysieke macht. Dit neemt echter niet weg, dat deze quasi-instinctmatige factoren in niet geringe mate aan kracht hebben ingeboet en dat rationele factoren nl. die van doelmatigheid zich bij de vorming en ontwikkeling van het staatsorganisme sterker laten gevoelen. Wanneer men zegt, dat de staat in de 19e eeuw tot rechtsstaat is geworden, dan betekent dit, dat de rechtsgemeenschap in de nieuwe, vooral onder invloed dezer rationele factoren ontstane, politieke verhoudingen haar morele waarden heeft belichaamd. Haar intrinsieke natuur en bestemming legt de politieke gemeenschap daarmee niet af. Zo behoeft het ons niet te verwonderen, dat de politieke gemeenschap in de meeste landen in de loop der 19e eeuw opnieuw kans heeft gezien zich te ontwikkelen tot een in een ongebreideld nationalisme en imperialisme vervallen machtsstaat, welke haar kracht zocht in gebiedsuitbreiding, economische overheersing en bewapening. Het onderscheid met de nationale staten van vóór 1800 is, dat de plaats der absolutistische monarchen nu wordt ingenomen door de tot objectieve werkelijkheid geworden staatsidee. Het idee van de welvaartsstaat herleeft, waaronder dan niet is te verstaan de staat, welke gericht is op de welvaart der burgers maar van de staat als zodanig. Het algemeen welzijn dat in deze staat tot hoogste norm wordt verheven is het geobjectiveerde algemeen welzijn van de staat als zodanig. Niettemin heeft de idee van de

rechtsstaat haar intrede in de geschiedenis gedaan en zij zal zich daaruit niet meer laten wegdringen. Hierin vindt men de verklaring van het verschijnsel, dat de politieke geschiedenis alsmede de vorming van het recht in de 19e en 20e eeuw zo uiterst gecompliceerd maakt, nl. het verschijnsel van de ambivalente houding van de staat als rechtsstaat en als machtsstaat.

B. VERHOUDING DER RECHTSGEMEENSCHAP TOT DE DOELGEMEENSCHAPPEN

We gaan nu onze aandacht richten op de ontwikkeling van de menselijke sociabiliteit in die andere sector der samenleving, nl. de sector van het vrije organisatiewezen, de sector der doelgemeenschappen. Het is de sector waarin de mens streeft naar een zo groot mogelijk levensgeluk in economisch, sociaal en cultureel opzicht. Het is vooral in deze sector dat de mens bouwt aan de vorming van zijn levensmilieu. Zoals boven reeds werd opgemerkt, spreekt men hier meestal van de sociale sector of van de maatschappij, in tegenstelling tot de staat.

Omdat in de ontwikkeling in deze sector de *sociale* grondrechten hun plaats vinden, is de nu volgende beschouwing voor ons onderwerp van het grootste belang. Vanwege dit belang is het wel nuttig nog even terug te grijpen op enkele punten uit onze voorafgaande uiteenzetting. We zagen dat de menselijke drang tot zelfhandhaving de mens onverbiddelijk stuwt in de richting van gemeenschapsvorming. Met het scheppen van louter interindividuele verhouding kan hij niet volstaan. Hij moet zich een milieu vormen ¹⁾. Dit is de grondslag van alle menselijke sociabiliteit. We zagen voorts, dat deze sociabiliteit zich uitdrukt in vormen die variëren tussen de defensieve gesloten vorm van het beangstigde „ik”, de meer open vorm van de doelgemeenschap, en de rijkste vorm van de personen-gemeenschap. We zagen ook dat deze laatste er op gericht is haar waarden als rechtswaarden te belichamen in de feitelijk zich voordoende ver-

¹⁾ In het systeem van de Institututenleer van Hauriou zou men dit aldus uitdrukken: de menselijke sociabiliteit komt niet tot rust in het scheppen van institutions-choses, zij streeft uit haar aard naar het scheppen van institutions-corps.

houdingen zoals zij deze vindt in de beide andere sociabiliteitsvormen. Hoe zij dit in de 19e eeuw heeft gedaan t.a.v. sociabiliteitsvorm op politiek niveau, hebben wij zo juist gezien.

Wat nu de sociabiliteitsvorm betreft op het niveau van het vrije maatschappelijke leven, dus het terrein waar de doelgemeenschappen zich vormen, zagen wij dat deze haar structuur, welke zij vanaf de middeleeuwen had bezeten en gestadig had uitgebouwd, bij de ingang van de 19e eeuw volslagen verloren zag gaan. Wij staan hier voor een vacuum in de sector van het vrije maatschappelijke leven. Weliswaar bevatte het privaatrecht een regeling voor de interindividuele verhoudingen. Doch voorzover dit ook regelingen had bevat voor de corporatieve structuur, waren deze met haar verloren gegaan. F. VAN DER VEN spreekt hier van „leemten”, die opgevuld moesten worden, van een „verre afstand”, welke onoverbrugbaar leek¹⁾. Er moest dus in deze sector van de menselijke sociabiliteit van meet af aan een milieu worden opgebouwd, een milieu dat dus enerzijds moest beantwoorden aan de wetten der doelmatigheid en dat zich anderzijds zou moeten lenen voor de belichaming der rechtswaarden vanuit het in de rechtsgemeenschap levend rechtsbewustzijn. Dat dit laatste een proces is, dat het andere in de regel slechts op de voet kan volgen, is duidelijk, hoewel dit in de beschouwingen over het sociale recht nog al eens uit het oog wordt verloren. De doelmatigheidsverhouding levert de materie voor de rechtsverhouding, de doelmatigheidsstructuur voor de rechtsstructuur. De doelmatigheidsverhouding resp. structuur wordt tot rechtsverhouding resp. structuur, doordat zij door deze laatste met een morele zin bevrucht wordt. In de opbouw van een nieuwe structuur in deze sector der samenleving zullen we dus de volgende elementen ontmoeten:

1. een streven naar milieu of gemeenschapsvorming. Met louter inter-individuele betrekking en structuur wordt niet volstaan.

¹⁾ Sociaal Recht. Rede gehouden 21 Nov. 1949, 22e Herdenking v.d. Dies Natalis der Kath. Econ. Hogeschool, blz. 11, blz. 14.

2. in dit streven vallen te onderscheiden uitingen van het defensieve „ik” strijdend voor de verwerkelijking van de noodzakelijke levensvoorwaarden en uitingen van een meer open houding van bereidheid tot samenwerking, welke uiteraard nog verschillende graden van bereidheid kent.
3. een streven niet meer beperkt tot de verwezenlijking van bepaalde natuurlijke, sociale, economische of culturele waarden, maar van de waarden der menselijke persoonlijkheid als zodanig. Onder de druk van het morele bewustzijn trachten zich de morele waarden van de menselijke persoon te belichamen in de verhoudingen van het vrije maatschappelijke leven en dit zal met meer succes plaats hebben naar mate deze verhoudingen meer open zijn.

Uit geheel onze beschouwing nu volgt, dat men de regelingen, welke in deze sector genomen worden alleen in zoverre als recht in de ware zin des woords, dus als ethisch recht, kan beschouwen als zij geïntegreerd worden in het streven naar de vorming van een personen-gemeenschap of althans voorzover zij moeten worden gezien als een voorbereiding daarop. Alle recht vindt immers zijn oorsprong in de erkenning van de waarde van de menselijke persoon. Deze regelingen nu kunnen betrekking hebben op louter interindividuele betrekkingen, zij kunnen dan in verwijderd verband staan met de vorming ener personen-gemeenschap. Zij zijn daarop een verwijderde voorbereiding. Zo moet men het privaatrecht zien in de voorafgaande eeuwen. Deze regelingen kunnen echter ook de onmiddellijke vorming van een gemeenschap, een milieu beogen, is dit een gemeenschap of milieu dat steunt op de erkenning van de waarde van de menselijke persoonlijkheid, dan heeft men te maken met dat deel van het recht, dat de benaming toekomt van sociaal recht. Dat tot op heden onder sociaal recht nog meestal het arbeidsrecht wordt verstaan, vindt zijn verklaring in de omstandigheid, dat deze maatschappelijke groep in het verleden en tot op zekere hoogte ook thans nog het meest geleden heeft onder het ontbreken van een sociabiliteitsstructuur voor de sociale sector van

de samenleving¹⁾. Wanneer deze tijd voor goed tot het verleden zal behoren, zal de bredere strekking welke het sociaal recht eigen is, nl. te komen tot de vorming ener personen-gemeenschap, welke in aanleg openstaat voor een ieder, duidelijker aan het licht treden.

Omtrent de betekenis, inhoud en waarde van het sociale recht heerst in onze dagen nog grote onzekerheid en verwarring. M.i. vindt dit zijn oorzaak in de omstandigheid dat vele beschouwingen welke aan het sociale recht worden gewijd, niet veel meer zijn dan moment-opnamen, welke zonder innerlijk verband naast elkaar gerangschikt worden. Het sociaal recht is een recht, dat in onze dagen nog in volle ontwikkeling is, tot welks wezen men alleen kan doordringen indien men het ziet als een verschijnsel, dat blijkbaar in een bepaalde behoefte der menselijke sociabiliteit voorziet, en beoordeeld moet worden als een beweging welke zich in stijgende lijn voortplant naar de ideale vorm der menselijke sociabiliteit. Vervolgens zal men bij het volgen van deze ontwikkeling van het sociaal recht rekening moeten houden met verschillende factoren, welke op deze ontwikkeling inwerken en oorzaak kunnen zijn, dat deze ontwikkeling niet steeds rechtlijnig verloopt, hetgeen dan ook op de noodzakelijkheid van correctie wijst. Zo zal het voorkomen, dat in deze ontwikkeling regelingen voorkomen, welke, gezien in het perspectief van het ideale sociale recht, niet als recht en dus ook niet als sociaal recht kunnen worden aangemerkt.

Dat het sociaal recht in de aan dit praeadvies ten grondslag liggende rechts- en maatschappijbeschouwing gericht is op de tot standkoming van de personen-gemeenschap, zal na het voorafgaande wel niemand meer verwonderen. Naar deze opvatting hangt het waarde-oordeel over de bestaande sociale regelingen dan ook af van de vraag, in hoeverre deze regelingen zich lenen als elementen ener personengemeenschap of althans beschouwd kunnen worden als te behoren tot prae-juridische phase,

¹⁾ Vgl. N. E. H. van Esveld. *Arbeidsrecht en Gerechtigheid*. Rede uitgesproken bij het aanvaarden van het ambt van buitengewoon hoogleraar aan de Econ. Hogeschool te Rotterdam, 12 Febr. 1953, blz. 26 vlg.

welke in de groei naar de personen-gemeenschap nuttige elementen kan leveren. Zonder te treden in een beoordeling van de onderscheiden sociale regelingen, achten wij het i.v.m. ons onderwerp toch wel nuttig in het kort na te gaan, welke factoren op de totstandkoming der sociale regelingen hebben ingewerkt.

Wij bevinden ons dus op het terrein der samenleving, waarop de mens door middel van vrije gemeenschapsvorming streeft naar het bezit van het menselijk levensgoed. Dit streven is op de eerste plaats gericht op het verkrijgen van datgene wat als het minimale, noodzakelijke wordt ervaren. Hiertegenover voelt de mens zich in een zekere noodtoestand. Diegenen, die hem bij het overwinnen van deze klaarblijkelijke wantoestand niet tegemoetkomen, ziet hij als vijanden. Tegenover deze zal hij zich verweren door machtsvorming, met intimidatie, eventueel geweldpleging. Dit drijft hem tot aaneensluiting met hen, die in eenzelfde noodtoestand verkeren. Deze toestand deed zich met betrekking tot de loonarbeiders, vooral in de industrie, voor in de 19e eeuw. Een sociale structuur, waarin de arbeider zich beschermd gevoelde, ontbrak. Het normale antwoord daarop was de vorming der machtige vakorganisaties. Zij zijn het typisch voorbeeld in onze tijd van de sociabiliteitsvorm zich uitend in het beangstigende defensieve „ik”. Het „recht” dat langs deze weg tot stand kwam is, wat zijn inhoud betreft, gericht op bescherming van de arbeider tegen mensonterende uitbuiting voornamelijk van het kapitalisme. Toch kwam dit recht niet slechts tot stand als autonoom recht van de vakorganisaties. Zoals we zagen, vindt ook de politieke gemeenschap haar bestaansgrond in de veiligstelling van de fundamentele waarden van de mens en de gemeenschap. De grote spanningen nu, welke zich in de 19e eeuw op het terrein van het vrije maatschappelijke leven voordeden, vonden haar homogeen reactieveld in de eigen sfeer van de staat. In tweeërlei opzicht heeft de staat op de sociale wantoestand m.n. der loonarbeiders gereageerd, nl. als rechtstaat en als machtsstaat. In het eerste opzicht kwam hij op voor het leven en goed der bedreigde burgers. Zoals wij zagen vindt de politieke gemeenschap in de bescherming van deze waarden zijn bestaansgrond. De ontwikkeling van de politieke gemeenschap tot rechts-

staat bracht alleen dit onderscheid, dat zij dit doel ging nastreven in een meer rationele en dus open sociabiliteitsvorm, nl. de democratische staatsorde. Wij zagen echter dat deze ontwikkeling zich in de 19e eeuw niet consequent voortzette, maar dat de politieke gemeenschap, gedreven door de quasi-instinctmatige factoren, welke in haar wezen liggen opgesloten, zich tevens ontwikkelde tot een machtsstaat, welke zijn doel vindt in zich zelf. Zo is het niet te verwonderen dat de sociale regelingen, welke van de staat uitgingen en als heteronoom recht ervaren worden, een ambivalent karakter dragen al naar gelang daarin de staat zich laat gevoelen als rechtsstaat dan wel als politieke machtsstaat. In de regelingen, welke tot de eerste groep behoren, zal meer het rechtmatig belang der bedreigde burgers het sterkst spreken. Als voorbeelden kunnen worden genoemd: de wet tot beperking van de kinderarbeid (1874), de eerste arbeidswet (1889), de veiligheidswet (1895). In de regelingen, welke tot de tweede groep behoren spreekt meer het belang van de openbare orde en de veiligheid van de staat als zodanig. Men denke hier aan de Arbeidsgeschillenwet (1923), de Arbeidsbemiddelingswet (1930), Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (1945).

De regelingen nu welke langs deze weg tot stand komen door machtsvorming der vakorganisaties en door ingrijpen van de staat, zijn niet het materiaal, dat zich leent voor opbouw van de personengemeenschap. Aan haar totstandkoming zijn immers niet vreemd factoren van quasi-instinctmatige aard als onrust, angst, machtsbewustzijn, overdreven standsg gevoel. De sociabiliteitsvorm waartoe deze phase leidt is die van de gesloten, defensief en soms zelfs offensief ingestelde belangengroepering. Dit houdt echter nog geen disqualificatie in van de regelingen welke in deze phase en langs deze weg tot stand zijn gekomen. Vóór dat deze phase der open sociabiliteitsvorm d.w.z. die waarin met anderen dan eigen groeps-genoten een onbevangen en vertrouwvolle samenwerking tot stand kan komen, moeten de noodzakelijke voorwaarden zowel op economisch als cultureel terrein, om zich als persoon te kunnen laten gelden, vervuld zijn. Dat deze voorwaarden in een bepaalde phase der samenleving onder de druk van machtsvorming in eigen kring of met

behulp van de staatsmacht verwerkelijk zijn, behoeft voor een verdere ontwikkeling in de richting ener op wederzijds respect gegronde samenwerking geen onoverkomelijk beletsel te zijn. Evenwel bieden alleen de verhoudingen, welke in laatstgenoemde wijze van samenwerken tot stand komen, het geëigende materiaal voor de belichaming van de personen-gemeenschap. Eerst uit deze verhoudingen kan de rechtsgemeenschap groeien. De regelingen tot stand gekomen in de voorafgaande phase van het defensieve „ik”, zullen ofwel in de regelingen, welke tot stand komen in de phase van de open sociabiliteitsvorm moeten worden geïntegreerd ofwel indien hun oorspronkelijk karakter dit belet, door nieuwe moeten worden vervangen. Vóórdien kunnen zij wel de zin van recht hebben bezeten doch niet van sociaal recht, dat gericht is op gemeenschapsvorming, op de vorming van een institution-corps. Daarom is het nog voorbarig t.a.v. iedere afzonderlijke sociale regeling een waarde-oordeel te geven. Toch mag men in het algemeen wel zeggen, dat het geheel der sociale regelingen een opgang te zien geeft naar de vorming van een personen-gemeenschap. Het streven naar de totstandkoming van een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en de vorming van ondernemingsraden geven daarvan een duidelijke aanwijzing.

§ 6. *De sociale grondrechten en hun verhouding tot de rechtsgemeenschap, de politieke gemeenschap en de doelgemeenschap.*

De omvorming van de politieke gemeenschap tot de rechtsstaat voltrok zich, zoals wij boven zagen, onder de invloed, welke een algemene erkenning van de waarden van de menselijke persoonlijkheid, nl. vrijheid en gelijkheid, op de totstandkoming ener nieuwe structuur voor de politieke gemeenschap, uitoefende. Onder deze invloed werden deze waarden niet slechts als grondrechten in de staatsconstituties opgenomen, maar zij braken de gesloten, op machtsvorming gerichte, structuur van het verleden open en vervingen haar door een meer rationele organisatie, waarin de burgers als medeverant-

woordelijke leden en dus als personen in het staatsbestuur werden betrokken. Deze waarden nu kwamen, zoals men weet, vooral neer op vrijheid van meningsuiting, van verplaatsing, van eigen woonruimte, van uiting van zijn godsdienstige gevoelens, gelijke bescherming van personen en goed, gelijke bescherming voor alle godsdienstige gezindten, gelijkheid t.a.v. recht op het bekleden van ambten, belastingplicht, dienstplicht. Later zijn daar nog bij gekomen vrijheid van vereniging en vergadering, vrijheid van onderwijs, algemeen kiesrecht.

De grote betekenis nu welke aan de aanvaarding der constitutionele grondrechten in het begin der 19e eeuw moet worden toegekend met betrekking tot het doorbreken van het ideaal van de personen-gemeenschap op *politiek* niveau, moet thans worden toegekend aan de aanvaarding van — wat men noemt — de *sociale* grondrechten, zoals deze staan uitgedrukt in de Universele Verklaring van de Rechten van de mens (art. 22–29) met betrekking tot realisering van de personen-gemeenschap op het *sociale* niveau. Men moet trouwens toegeven, dat een personen-gemeenschap nimmer tot volle ontplooiing zal kunnen komen, zo lang zij slechts beperkt blijft tot een bepaald niveau, zoals het politieke. De personen-gemeenschap verdraagt geen begrenzing, zij is totaal en heeft de tendenz zich door te zetten op alle niveau's der samenleving. Bovendien moet worden erkend, dat het niveau, dat wij hier hebben genoemd het sociale niveau der menselijke samenleving, bij uitstek het niveau is, waarop de personen-gemeenschap pas volledig tot ontplooiing kan komen. Dit is het niveau van het vrije menselijke streven van het zelfstandig doen en dus ook van het in vrijheid met anderen samenleven en samen doen, en is minder onderhevig aan de quasi-instinctmatige factoren, die zich bewust of onbewust kunnen laten gelden, wanneer het gaat over de veiligstelling van de essentiële levensvoorwaarden, waarvoor de mens zich heeft verenigd op het politieke vlak.

Evenals in het verleden met de constitutionele grondrechten het geval was, gaat het bij de *sociale* grondrechten niet om de mensen de materiële en culturele voordelen welke daarin genoemd worden te verschaffen, maar om hen als *personen* met betrekking tot de daar genoem-

de waarden te doen erkennen. Immers wordt uitdrukkelijk het *recht* van de mens geproclameerd op de daarin genoemde levensgoederen: *een recht* op maatschappelijke zekerheid (art. 22); *een recht* op arbeid, vrije beroepskeuze en gunstige arbeidsvoorwaarden, op gelijk loon voor gelijke arbeid, op een rechtvaardige en gunstige beloning, op vrijheid om vakverenigingen op te richten (art. 23); *een recht* op rust, vrije tijd en vakantie (art. 24); *een recht* op een passende levensstandaard voor de mens zelf en zijn gezin, op geneeskundige verzorging, noodzakelijke sociale diensten, op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan tengevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil (art. 25); *een recht* op onderwijs en opleiding in verschillende vakken; *een recht* om vrijelijk deel te nemen aan het culturele leven van de gemeenschap (art. 27). Duidelijk doet dit uitkomen, dat de nadruk te gelegen op de erkenning van de mens als rechtssubject, dus als persoon in de samenleving. Nog uitdrukkelijker wordt dit gezegd in art. 26: „het onderwijs zal gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden” en in art. 29: „Een ieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is”. Hier geldt hetzelfde wat bij de bespreking der constitutioneel grondrechten is gezegd met een woord van YELTEKIN, dat niet de erkenning van de noodzaak om naar de realisering van de in deze sociale grondrechten vervatte economische en culturele waarden te streven de grote geestelijke winst is van het menselijk sociale bewustzijn, maar dat deze is gelegen in de erkenning van *het recht* daarop *van de mens als zodanig*. Alleen deze laatste erkenning biedt het enig mogelijke fundament om te komen tot een menswaardige gemeenschap, waarin de mens de waardering wordt gegeven, welke hem als mens toekomt. Alleen in een gemeenschap welke van de erkenning van de rechten van de mens als zodanig uitgaat, kan de hem als mens toekomende vrijheid en gelijkheid voldoende waarborg vinden. In een gemeenschap, waarin men daarvan niet uit-

gaat — ook al wordt naar de verwezenlijking van die waarden feitelijk gestreefd — zal het menselijk lot slechts bepaald worden door de feitelijke mogelijkheden om deze waarden te realiseren en dus door de economische, sociale en politieke omstandigheden, en de historisch gegroeide verhoudingen. Een inwendig dynamisch beginsel dat een constante druk uitoefent, om boven het feitelijke uit te komen ontbreekt dan. Dit inwendig dynamisch beginsel is slechts gelegen in het in de rechtsgemeenschap levend morele bewustzijn, dat, zoals wij zagen, van revolutionaire aard is, de mens steeds opstuwt naar het betere en hem nooit met rust laat zolang het ideaal niet is bereikt. De confrontatie van de samenleving op politiek zowel als sociaal niveau met de mensen-rechten in onze dagen is te beschouwen als een nieuwe belangrijke poging van de rechtsgemeenschap om in de feitelijke verhoudingen van het politieke en sociale leven morele waarden als rechtswaarden te belichamen, m.a.w. om deze verhoudingen aan een morele maatstaf te onderwerpen, om hen te brengen op de hoogte van een ware *menselijke* samenleving. Komen de sociale grondrechten hierin overeen met de reeds in onze Grondwet opgenomen grondrechten, zo stellen wij ons thans de vraag, waarin deze laatste zich van de eerst genoemden onderscheiden en welke consequenties zij medebrengen t.a.v. de politieke en sociale structuur der Nederlandse samenleving.

Reeds herhaaldelijk wezen wij er op, dat het recht zich niet beperkt tot het regelen van interindividuele of intercorporatieve betrekkingen, maar dat het een tendenz in zich heeft om verder te gaan nl. tot rechtstreekse gemeenschapsvorming, d.w.z. bestaande feitelijke gemeenschappen omvormen tot rechtsgemeenschappen, waarin het ideaal der personen-gemeenschap zoveel mogelijk gerealiseerd wordt. Voor het zijn nu van een personen-gemeenschap moet aan twee voorwaarden zijn voldaan. Enerzijds moet zij steunen op de erkenning van de mens als een zelfstandige geestelijke levenseenheid, d.w.z. als een moreel wezen met een persoonlijke levensopgave, welke het in eigen verantwoordelijkheid en dus in vrijheid heeft te verwezenlijken. Anderzijds moet zij er van uitgaan, dat de mens juist in de vervulling van zijn per-

soonlijke levensopgave aangewezen is op een leven en werken in gemeenschap met anderen¹⁾.

In de opbouw van een personen-gemeenschap mag de mens dus niet vervallen noch in een eenzijdig individualisme noch in een eenzijdig collectivisme. In het streven naar een menswaardige gemeenschap zullen deze beide uitersten vermeden dienen te worden. Dit nu geschiedt slechts in zodanige gemeenschap, welke de mens ervaart als *zijn* gemeenschap, als de gemeenschap, welke hij zelf opbouwt, welke hij zelf leidt, waarin hij dus niet passief is maar in de hoogst mogelijke mate actief, waarin zijn fysiek en vooral geestelijk potentieel aan mogelijkheden wint en dus zijn drang tot zelfwerkzaamheid niet uitgeschakeld maar opgevoerd wordt. Een gemeenschap wint aan menswaardigheid naarmate in haar meer toepassing vindt het beginsel van THOMAS VAN ACQUINO: „ordinare in finem est ejus cujus est finis”²⁾. Wanneer wij nu de grondrechten vervat in onze constitutie vergelijken met de sociale grondrechten der Universele Verklaring, dan springt het onderscheid tussen beide duidelijk in het oog: de eerstgenoemde hebben betrekking op de individualiteit van het menselijk zijn, op het zijn van een zelfstandig, moreel levenscentrum. De vrijheid en gelijkheid welke in de grondrechten voor de verschillende sectoren van het menselijk leven worden erkend, bedoelen dit „individuele” zijn van de mens als moreel wezen te waarborgen. Een eenzijdige betoning van deze grondrechten zal echter en heeft in het verleden inderdaad ook geleid tot een individualistisch vrijheidsideaal, waarbij het ander aspect van de personen-gemeenschap over het hoofd werd gezien.

De sociale grondrechten richten zich op de verwerking van het ander aspect. Zij gaan uit van het menselijk zijn, als een zijn dat fundamenteel betrokken is op een zijn-met-anderen-in-eenzelfde wereld. Zij beogen de mens een milieu te waarborgen, waarin zijn individuele zijn van vrije mens de kans wordt geboden zich volledig te ontwikkelen in gemeenschap met anderen. Zij zijn gericht op de vorming van een de vrije, scheppende mens

1) Zie boven, blz. 120 e.v.

2) S. Th. I. IIde Q 90. A 3.

passend levensmilieu. In de sociale grondrechten stelt het rechtsbewustzijn zich niet meer tevreden met het regelen van de verhoudingen in zodanige zin, dat daarin met de rechten van de mens als een moreel, zelfwillend en zelfbepalend wezen wordt rekening gehouden, maar eist het de totstandkoming van een gemeenschap, welke de mogelijkheid biedt tot volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid.

Wanneer men de artikelen 22 v. van de Universele Verklaring leest, valt deze strekking der daar genoemde rechten onmiddellijk op. Alle in deze artikelen genoemde rechten komen de mens toe met het oog op de gemeenschapsactiviteit. Er wordt gesproken van „nationale inspanning en internationale samenwerking, van de organisatie en hulpbronnen van de staat (art. 22); over middelen van sociale bescherming (art. 23); over geneeskundige verzorging en sociale diensten, over recht op voorziening (art. 25); over onderwijs dat beschikbaar moet worden gesteld (art. 26); over deelname aan het culturele leven van de gemeenschap (art. 27); over recht op het bestaan van een maatschappelijke en internationale orde (art. 28); over plichten jegens de gemeenschap en over de vrijheidsbeperkingen met betrekking tot het algemeen welzijn in een democratische gemeenschap (art. 29). Een vergelijking van onze constitutionele grondrechten met de sociale grondrechten der Universele Verklaring laat duidelijk uitkomen, dat deze laatste een belangrijke stap verder betekenen op de weg naar het ideaal der personen-gemeenschap. Zij veronderstellen haar aanwezigheid reeds, zij het slechts in eerste aanleg. De aanvaarding der sociale grondrechten houdt noodzakelijkerwijze in haar verdere uitgroei.

De les nu welke het verleden ons heeft geleerd is deze, dat de bestaande samenlevingsstructuren, zowel op politiek als sociaal niveau, telkens een belemmering zijn gebleken voor de opgang naar de meer open rechtsgemeenschap, waarin de personen-gemeenschap haar belichaming vindt. Eerst toen men er in de 19e eeuw in slaagde aan de politieke gemeenschap een structuur te geven, welke als een belichaming van de idealen van vrijheid en gelijkheid, zij het ook in al te individualistische zin, kon gelden, werd de eerste stap gezet tot omvorming van

de machtsstaat uit het verleden tot een rechtsstaat. Nu men thans gesteld wordt voor de realisering van een gemeenschap, welke de *sociale* grondrechten in praktijk zal moeten brengen, ligt de conclusie voor de hand, dat men zich niet tevreden zal kunnen stellen met een verklaring van instemming door de volksvertegenwoordiging, noch met een loutere beginselverklaring in de Grondwet of in een speciaal daartoe vastgestelde sociale code. Er is meer nodig, nl. dat de bestaande structuur op politiek en sociaal niveau wordt aangepast aan een sociabiliteitsvorm, waarin de sociale grondrechten een levende realiteit kunnen worden.

Wanneer wij nu de structuur onzer huidige democratische gemeenschap aan een kritisch onderzoek onderwerpen, dan valt het op, dat deze structuur is aangepast aan de nog beperkte individualistische strekking der daarin vervatte grondrechten. Deze strekking is die van de erkenning van de menselijke persoon op zich genomen. Zij gaan er van uit, dat de menselijke persoon in zich zelf alle mogelijkheden bezit tot zijn volledige ontplooiing. Hij behoeft slechts beschermd te worden tegen een onrechtmatige aantasting van zijn vrijheid. Deze bescherming behoeft hij op de eerste plaats en voornamelijk tegenover de staat. Dat voor de ontplooiing van zijn persoonlijkheid even wezenlijk is, dat de mens geplaatst is in het kader van een hem passende gemeenschap, dat deze alleen de gemeenschap is, welke hij zelf vormt en leidt, komt in deze structuur nog niet tot zijn recht. Het zwaartepunt in onze democratische structuur ligt zo goed als geheel in een recht van toezicht op de Uitvoerende Macht, welke macht volgens de algemeen gangbare opvatting juister zou worden weergegeven met de naam besturende macht. In deze Macht is het democratisch beginsel slechts zwak doorgedrongen. De mogelijkheid tot een rechtstreekse constructieve medewerking aan de bestuurlijke taak van de Uitvoerende Macht, bezit het volk, althans in 's lands bestuur, niet. Wel bezit het de mogelijkheid van toezicht op haar beleid, welk toezicht het uitoefent door zijn vertegenwoordiging in het wetgevend lichaam. Hoe moeilijk het echter is ook in de wetgeving het zwaartepunt te leggen bij het volk, blijkt wel uit het feit, dat de volksvertegenwoordiging het in de loop van anderhalve eeuw

slechts tot een zeer klein aantal initiatiefwetten heeft kunnen brengen. Hoe beperkt de mogelijkheden zijn tot waarlijk constructieve arbeid in vergelijking met de behoefte, welke daaraan is, komt in onze dagen nog meer tot uiting nu het besturen door middel van koninklijke besluiten en ministeriële beschikkingen steeds meer in omvang en betekenis toeneemt. Deze behoefte nu vindt juist haar oorzaak in het streven naar de opbouw van een sociale orde of m.a.w. naar het scheppen van een rechtsgemeenschap in de sector van het sociale, economische en culturele leven. Dit streven heeft een dusdanige intensivering van de bestuurstaak met zich medegebracht zowel in de diepte als in de breedte, dat men er algemeen van overtuigd is, dat onze volksvertegenwoordiging geen partij meer kan bieden — zoals men dat uitdrukt — aan de ministers met de zich steeds uitbreidende apparatuur, welke hen ten dienste staat. In meer dan een richting heeft men dan ook gezocht om de invloed van de volksvertegenwoordiging te versterken. Een van deze pogingen, welke het bracht tot een voorstel van grondwetswijziging, was de verdubbeling van het aantal leden der Tweede Kamer. Dat dit voorstel tenslotte niet de vereiste meerderheid heeft verkregen, behoeft niet te worden betreurd. Men zou zich slechts met een schijnoplossing tevreden hebben gesteld. De enige richting waarin een versterking der volksvertegenwoordiging kan worden gezocht is die, welke naast de uitbreiding van het aantal leden ook een taakverdeling inhoudt. Wanneer men er nu van uitgaat, dat de volksvertegenwoordiging haar oorsprong vindt in een tweevoudige behoefte nl. die aan medewerking in de wetgeving en in die aan contrôle op de Uitvoerende Macht, zou het dan niet voor de hand liggen een twee-kamer stelsel in het leven te roepen, waarbij de ene kamer zich geheel kan wijden aan de wetgevende functie en de andere aan de contrôlefunctie? Tot de taak van deze laatste zou dan ook behoren het goedkeuren der jaarlijkse begrotingen. Doordat op deze wijze ook de contrôle op de uitvoering wordt versterkt, zou de eerstgenoemde kamer zich meer kunnen concentreren op het aangeven van de beginselen, welke aan de te geven wetten ten grondslag moeten liggen. Anderzijds gaat er van een

versterking van het toezicht op de Uitvoerende Macht reeds een preventieve werking op het bestuursbeleid van deze uit. Al zal een dergelijke opzet niet een afdoende oplossing bieden, zij zal toch wel een verbetering inhouden van het bestaande stelsel. Vooreerst toch wordt er een einde gemaakt aan de doublure, welke thans door de behandeling in de Eerste en Tweede Kamer van dezelfde onderwerpen bestaat. Vervolgens worden de taken, welke thans eenzelfde kamerlid overbelasten, over twee personen verdeeld. Tenslotte komt er een taakverdeling, welke aansluit bij het niet te miskennen onderscheid in aanleg, dat zich bij de mensen voordoet, nl. van een meer creatieve enerzijds en een meer critische anderzijds. Wanneer in het bedrijfsleven tegenwoordig zoveel waarde wordt toegekend aan de psychische aanleg bij het in aanmerking komen voor een bepaalde functie, waarom zou men bij de inrichting van 's lands bestuur daarvoor ook geen open oog hebben.

Intussen is de hier aangegeven weg tot versterking van de invloed van het volk op het bestuur van het land slechts bedoeld als een suggestie. Waar het op aan komt is, dat bij een ontwikkeling, welke onder invloed van een steeds meer veld winnend rechtsbewustzijn zich beweegt in de richting van de vorming ener personen-gemeenschap d.w.z. van een gemeenschap, waarin de mensen zich als mede-verantwoordelijke leden zien ingeschakeld, of sterker nog welke zij zelf mede opbouwen, en waarbij ook de politieke gemeenschap is ingeschakeld, men niet kan volstaan met een politieke structuur, welke er oorspronkelijk slechts op gericht is door rechtstreekse invloed van het volk de grondrechten veilig te stellen tegen mogelijke inbreuken daarop vooral van de zijde van de staat. De sociale grondrechten zijn de uiting van het doorbreken van het verlangen van de tegenwoordige mens mede creatief te kunnen optreden in de verwezenlijking van een nieuw gemeenschapsideaal.

Daarom zal zelfs met een versterking van de volksinvloed in het wetgevend lichaam, zoals boven is aangegeven, niet kunnen worden volstaan: ook de Uitvoerende Macht vraagt om democratisering. Deze democratisering zal gezocht moeten worden in de vorming van vaste organen op het bestuurlijke vlak, waarin de overheid

samenwerkt met vertegenwoordigers van de organisaties en met deskundigen uit het vrije maatschappelijke leven. De richting, waarheen de structuur onzer samenleving zich ontwikkelt, wordt door JACQ. LECLERCQ scherp als volgt getekend: „Ceci mène à la notion d'un Etat structuré, assez différent de l'Etat libéral aussi bien que de l'Etat totalitaire. On emploie ici le terme „structure” pour désigner un aspect de l'Etat de demain tel que nous le voyons se former sous nos yeux, aspect qu'on indique parfois par d'autres mots sans qu'aucun soit pleinement satisfaisant. Une démocratie pleinement réalisée suppose que l'ensemble de la population soit agissante dans la vie publique. A mesure que nous nous acheminons vers la démocratie, la participation de chacun à la vie publique devient plus active et ceci explique déjà que les formes de la vie publique deviennent sans cesse plus nombreuses et plus compliquées”.¹⁾ Men moge al wat huiverig staan voor het bewust kiezen voor een dergelijk stelsel, de feitelijke ontwikkeling op het bestuurlijke vlak sedert de laatste oorlog laat ons duidelijk zien, dat bij beide zijden de noodzaak van een dergelijke samenwerking wordt ingezien. De praktijk gaat ook hier reeds aan de theorie vooraf. Men denke hier aan het steeds groeiend aantal commissies, raden en organen waarin de overheid samenwerkt met de vertegenwoordigers van het particuliere leven.

Men houde echter goed voor ogen, dat hier slechts gedacht wordt aan een democratisering van de bestuursorganen d.w.z. aan een doordringen van het particuliere leven in het bestuurlijke en niet omgekeerd van het bestuurlijke in het particuliere leven. De hier voorgestane democratisering heeft immers niet de strekking de grenzen tussen de politieke gemeenschap en de gemeenschap van het vrije maatschappelijke leven op te heffen of te vervagen. De politieke gemeenschap beantwoordt, zoals wij zagen aan een fundamentele behoefte van de menselijke sociabiliteit n.l. de behoefte, om datgene wat behoort tot de essentiële eisen of onmisbare voorwaarden van het menselijke welzijn veilig te stellen en te behartigen. Dit geeft aan de politieke gemeenschap haar

1) L'Etat de demain in L'Homme Nouveau, blz. 244 e.v.

geheel eigen karakter van de natuurrechtelijke, noodzakelijke gemeenschap, *conditio sine qua non* voor een geordende samenleving en geeft haar het recht om in geval van noodzaak tot fysieke dwang haar toevlucht te nemen. De politieke gemeenschap, dus de staat, zal zich dan ook altijd de beperking moeten opleggen tot wat het wezenlijke en noodzakelijke uitmaakt der belangenbehartiging, wil zij voorkomen, dat datgene, waarin haar kracht en voortreffelijkheid gelegen is, door de burgers als een bedreiging voor de vrije ontplooiing van hun persoonlijkheid wordt ervaren. En meer dan ooit in de geschiedenis der mensheid zal zij dit thans moeten doen, nu zij geconfronteerd wordt met het diep menselijk streven naar de opbouw van de personalistische gemeenschap, waarin de mens het ideaal poogt te verwezenlijken van de gemeenschap, waarin een ieder in staat wordt gesteld als persoon zich zelf te zijn en steeds meer zich zelf te worden. Dit behoeft niet in te houden, dat de staat zich zou moeten terugtrekken op het terrein der openbare orde en veiligheid. In beginsel heeft de overheid een roeping voor alle terreinen van het maatschappelijk leven, het juridische, het economische, het culturele, het sociale, het charitatieve, het zedelijke en het godsdienstige. Op al deze terreinen zal de overheid er echter naar moeten streven de pogingen der afzonderlijke individuen en van hun vrije organisaties te ondersteunen, en tot de *grootst mogelijke zelfstandigheid* op te voeren met inachtneming van het specifieke karakter dezer terreinen. Dan eerst zal de overheid haar roeping hebben begrepen, wanneer zij al de rijkdom aan krachten, die de natuur aan de menselijke persoon, hetzij individueel hetzij in verbondenheid met anderen, heeft medegegeven, tot het hoogst mogelijk nuttig effect, zowel onder geestelijk als stoffelijk opzicht, heeft gewekt en niet wanneer zij steunend op haar macht gemakshalve deze krachten met haar eigen instellingen overwoekert¹⁾. Er ligt in de mensen nog zulk een rijkdom aan ideeën, verlangens en werklust besloten, welke slechts tot haar recht

¹⁾ Vgl. mijn praeadvies voor de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk No. 1 *Taak en Onderlinge Verhouding van Kerk, Particulier Initiatief en Overheid ten aanzien van de Maatschappelijke Zorg*, blz. 43-74.

komt, indien niet vóór hen maar dóór hen wordt gehandeld. Het beroep daarop moet zich niet beperken tot datgene wat tot de peripherie behoort van het maatschappelijk leven, maar moet zich in principe tot alle terreinen der samenleving uitstrekken.

Voor wat dus betreft de verwezenlijking van de idealen, waaraan de sociale grondrechten uitdrukking geven, geldt voor de overheid, dat zij daarin ook haar aandeel heeft bij te dragen. Zij zal zich echter bewust moeten blijven, dat de diepste en wezenlijke betekenis der sociale grondrechten is gelegen in de verwerkelijking van een gemeenschap, waarin allen elkander aanvaarden als personen en bereid zijn een ieder *positief* de mogelijkheid te verschaffen om zijn persoonlijkheid volledig te ontplooien. Dit nu vereist, dat de pogingen daartoe van de leden der gemeenschap persoonlijk uitgaan. T.o.v. dit edel streven, waarvoor ieder mensenhart in zijn diepste wezen openstaat, past de overheid een houding van eerbied en begrip. Daarom moet zij er zich voor wachten door eigen optreden de betekenis van deze diep menselijke aanleg te miskennen. Zij moet zich beperken tot — of liever nog — zij moet er een eer in stellen voor de activering van deze aanleg de gunstige voorwaarden te scheppen, de daaruit voortkomende initiatieven te stimuleren, te steunen, te coördineren en zo *nodig* op tactische wijze verplichtend voor te schrijven en op niet minder tactische wijze daarop haar toezicht uit te oefenen. Als leidend beginsel blijve echter voorop staan, dat het streven er constant op gericht moet zijn, dat de uitvoering der sociale voorzieningen en de verantwoordelijkheid daarvoor zoveel als maar mogelijk is komen te liggen bij het vrije maatschappelijke leven.

Het grootste gevaar dat een opzet als deze bedreigt, komt evenwel niet van hen, die de noodzaak ener ordening in de geest der sociale grondrechten niet inzien. Dit inzicht zal t.z.t. uit zich zelf het maatschappelijk leven veroveren. Het grootste gevaar komt echter van hen, die de ontwikkeling ener sociale orde dringen in een verkeerde richting, zij het met de beste bedoelingen. Hiermede zijn bedoeld de z.g. perfectionisten. Onder sociale orde verstaan zij een orde, waarin de leden der gemeenschap zoveel als mogelijk is in het genot worden gesteld

van de materiële voordelen, die het maatschappelijk leven kunnen bieden. Dit louter materialistisch ideaal moet op zo kort mogelijke termijn en zo efficiënt mogelijk worden verwezenlijkt. Dat zij bij dit streven er geen bezwaar tegen hebben de overheid, met haar machtsmiddelen op de achtergrond, in te schakelen, ligt voor de hand. Zo bereiken zij de in hun oog ideale regeling, welke uitmunt in efficiëncy, uniformiteit, overzichtelijkheid en boekhoudkundige nauwkeurigheid. Vrees, ongeduld, onderschatting van morele waarden, blinde eerbied voor de technische perfectie zijn de fouten welke dit systeem eigen zijn. Deze perfectionisten beseffen niet, dat zij bezig zijn het personalisme te verdringen door het collectivisme en de rechtsstaat door de welvaartsstaat. De grote bedreiging is hier gelegen in het schijnresultaat, dat langs deze weg op korte termijn en op betrekkelijk eenvoudige wijze wordt bereikt. Na al hetgeen over het ideaal ener personalistische gemeenschap is gezegd, is het niet meer nodig aan te tonen, dat deze weg niet de ware is.

Het voorafgaande samenvattend mogen we zeggen, dat het expliciet aan de orde stellen in onze dagen van rechten, als zijn de sociale grondrechten, betekent een belangrijke stap vooruit op de weg naar de verwezenlijking van het ideaal ener personalistische samenleving. Dit vraagt zowel op politiek terrein als op het terrein van het vrije maatschappelijke leven om een structuur, welke beantwoordt aan een meer open sociabiliteit. Dit is een sociabiliteit, welke de uitdrukking is van een groter vertrouwen in het spontane menselijke streven naar de vorming van een menswaardige gemeenschap onder invloed van het morele bewustzijn, hetgeen weer inhoudt dat men bewust van het beginsel uitgaat, dat men de mensen zoveel als mogelijk is in vrijheid hun eigen gemeenschap moet laten opbouwen. Het meest geeigend is daarvoor het terrein van het vrije maatschappelijke leven, het terrein van het economische, sociale en culturele leven, het terrein der doelgemeenschappen. Omdat wij hier echter zijn op het terrein waarop de mens als *stoffelijk*-geestelijk wezen streeft naar de bereiking van het menselijke levensgoed, zoals dit past bij zijn aardse bestaan, zal de groei naar het ideaal der open, vrije sociabiliteitsvorm noodwendig stuiten op de beperkende condities van het aardse be-

staan: historisch gegroeide verhoudingen, nog niet overwonnen sociale tegenstellingen, beperkte economische mogelijkheden, culturele tekorten. Dit neemt echter niet weg dat dit het terrein is van de menselijke samenleving, waarop in beginsel onbeperkt dient te worden gestreefd naar het ideaal van het in vrijheid doen en samendoen der mensen.

Dit nu kan niet gezegd worden van het terrein van het politieke leven. De politieke gemeenschap toch dankt haar ontstaan en dus ook haar karakter en structuur aan de meer krampachtige althans minder onbevangen wijze, waarop de mens zich verhoudt tot datgene wat hij als noodzakelijke levensvoorwaarden en eerste levensgoederen ervaart. Om deze reden zal de mens steeds behoefte hebben aan een gemeenschapstype, dat toegerust is met een fysieke dwangmacht, d.i. de politieke gemeenschap. Dit sluit echter niet uit dat ook de politieke gemeenschap kan en moet worden ingepast in het streven, dat de mens als geestelijk wezen eigen is, n.l. naar de realisering van een personalistische samenleving. De weg daartoe is de democratisering der politieke gemeenschap. Dit betekent de versterking van het rationele element in dit quasi-instinctmatige sociabiliteitstype. In zoverre de politieke gemeenschap bewust gespannen staat op een ontwikkeling, als hier bedoeld, kan zij in analoge zin een personalistische genoemd worden.

De hierboven geschetste ontwikkeling voltrekt zich onder de drang van het morele bewustzijn, dat zijn eigen voedingsbodem vindt in de rechtsgemeenschap, d.i. de gemeenschap, waarin de mensen communiceren in de rechtswaarden, welke te beschouwen zijn als de reflex van het morele ideaal, de personalistische liefdesverhouding, op de verhouding van de aardse, dus tevens stoffelijk bepaalde, samenleving. Deze rechtsgemeenschap is een in de menselijke samenleving niet te miskennen sociale realiteit. De aanvaarding van de sociale grondrechten, hetgeen een bewust streven inhoudt naar de realisering van een personalistische gemeenschap, eist dan ook een uitdrukkelijke erkenning van het bestaan dezer rechtsgemeenschap en een bewuste versterking van haar betekenis en invloed. In dit opzicht nu vertoont de westelijke samenleving — Engeland in mindere mate — sedert

het begin van de 19e eeuw een wezenlijk tekort. Vanaf die tijd heeft hier het legisme hoogtij gevierd. Hieronder is te verstaan de opvatting, dat de gehele samenleving tot in al haar geledingen en verhoudingen door wettelijke, d.i. door de politieke overheid gegeven, bepalingen geregeld dient te worden. Voor de rechtsgemeenschap betekende dit dat zij onderging in de politieke gemeenschap. Het orgaan van de rechtsgemeenschap, de „onafhankelijke” rechter, de opspoorder van wat aan rechtswaarden onder het volk leeft, werd tot louter instrument van de wetgever, een automatische calculator van wettelijke bepalingen. Bij het volk heeft dit onmiskenbaar een vermindering van het moreel normenbesef tot gevolg gehad. Men begon zich ontsagen te achten van de plicht eigen handel en wandel in de samenleving te toetsen aan de normen ener persoonlijke conscientie. Het niet geregeld zijn van een bepaalde materie betekent voor velen een moreel niet gebonden zijn. De in de wetgeving ontdekte lacunes rechtvaardigen ieder handelen, waarbij daarvan gebruik wordt gemaakt. De mazen der wet worden rechtvaardigingsgronden. Het adagium „diligentibus jura scripta sunt”, in deze zin verstaan, wordt tot morele norm van maatschappelijk handelen. Wil men het morele bewustzijn, de alles beheersende factor in de groei naar een personalistische gemeenschap, in het volk weer verlevendigen, dan zal men ook hier bewust moeten streven naar een maatschappij-structuur, waarin niet de overheid moreel denkt voor een moreel infantiel volk, maar waarin bewust een marge in het maatschappelijk handelen wordt opengelaten voor het doen van een vrije, moreel verantwoorde, keuze. Dit vraagt als complement het breken met het systeem van een rechtspraak, waarin de rechter primair de toepasser is van wetten en dus de terugkeer tot de rechter die primair is de opspoorder van wat onder het volk — opgevoed door goede wetten — aan rechtsopvattingen leeft. Dit is de erkenning van de onafhankelijke rechter in de ware, volle en oorspronkelijke zin des woords.

§ 7.. *De broederschap.*

Het onderscheid tussen de in de Grondwet reeds erkende grondrechten en de sociale grondrechten der Uni-

versele Verklaring is daarin gelegen, zoals ik boven reeds opmerkte, dat de eerste het accent leggen op de waarde der menselijke persoonlijkheid in haar „individualiteit”, terwijl de sociale grondrechten deze persoonlijkheid plaatsen in haar eigen milieu, het milieu dat zij behoeft voor haar volledige uitgroei. Dit milieu nu is, zoals wij zagen, de personen-gemeenschap, de gemeenschap waarin de mensen elkaar eerbiedigen in hun onvervangbare hoogheid van het zijn van een vrij, scheppend, moreel wezen. Zoals wij zagen vindt de personen-gemeenschap haar ideale verwezenlijking in de liefdesgemeenschap, waarin de geliefden elkaar juist zoeken en aanvaarden in die „einmalige” onvervangbare individualiteit, die hun persoonlijkheid uitmaakt. Zijn de volken, die in de 18e eeuw de leuze van vrijheid en gelijkheid aanhieven, zich reeds bewust geweest, dat deze idealen nog niet hun eigenlijke diepe zin en strekking blootgaven, toen zij daaraan toevoegden het ideaal der broederschap? Wij moeten wel aannemen, dat een diep in de mens geworteld heimwee naar dit ideaal of m.a.w. het moreel bewustzijn hen hierbij heeft geïnspireerd. Wat hier ook van zij, de beslissing, waarvoor de Universele Verklaring in de sociale grondrechten de mensheid na de meest omvattende strijd der geschiedenis stelt, is die of zij thans *bewust* wil streven naar de vestiging van een gemeenschap, welke haar voltooiing vindt in de broederschap tussen de mensen. Uitdrukkelijk wordt dit gesteld in art. I van de Universele Verklaring: „Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten en behoren zich jegens elkander in *een geest van broederschap* te gedragen”.

Dat de mensheid mede door harde ervaringen geleerd zich steeds meer bewust wordt, dat zonder de geest van broederschap geen menswaardige gemeenschap mogelijk is, daarvan zijn in onze dagen steeds meer symptomen aan te wijzen. Burgerzin, gemeenschapszin, gevoel voor sociaal verantwoordelijkheidsbesef, schuldgevoel tegenover de gemeenschap, gezamenlijk geweten, conscience de ses semblables, conscience d'une destination commune zijn tot slagwoorden geworden, die men steeds meer in de taal der jongere schrijvers over de maatschappij zowel

als in de redevoeringen der sociale en staatkundige leiders aantreft, om een geestelijke waarde uit te drukken die de waarde, welke men als broederliefde pleegt aan te duiden, zeer nabijkomt. In gelijke richting wijst het verschijnsel, dat nog nimmer in de geschiedenis zulk een belangstelling in de wetenschap is waar te nemen geweest voor wat men noemt het phenomeen der liefde. Men schrijft verhandelingen over een filosofie en een metaphysiek der liefde, over bewustzijn en liefde, persoonlijkheid en liefde, opvoeding en liefde, moraal en liefde, recht ten liefde. In geheel deze literatuur, welke met de dag groeit, wordt de liefde bestudeerd als de constituerende kracht van het gemeenschapsleven. Het is deze nieuwe geest, welke zich in de sociale grondrechten als recht heeft geïncarneerd. En het is alleen vanuit dit verlangen naar wat ik boven genoemd heb de meest „open” sociabiliteitsvorm nl. de personen-gemeenschap, welke op moreel niveau haar verwerkelijking vindt in de broedergemeenschap, dat men tot het wezen der sociale grondrechten kan doordringen.

De broederschap is de gemeenschap waarin de mens — om te spreken met een reeds aangehaald woord van TESSARD — beleeft het bien de la communion, en dat aan de société du bien commun en de communauté du bien een morele waarde of zin geeft. Zo zal het absolutisme, het totalitaire, dat de politieke gemeenschap, alle wetenschappelijke systemen ten spijt, in de menselijke ervaring steeds eigen is geweest, omdat het zijn verklaring vindt in het natuurlijke, quasi-instinctmatige reageren van de mens op datgene wat hij als een bedreiging voor zijn levensgoed beschouwt, op den duur beheerst worden en moeten worden door de autonome werfkracht van het morele ideaal, zoals zich dat aan de mensheid opdringt in het rechtsbewustzijn.

§ 8. *De religieuze gemeenschap.*

Toch zou het een ernstige dwaling zijn te menen, dat de rechtsgemeenschap, ook de meest volmaakte, de mens het milieu zou kunnen bieden, waarin zijn behoefte tot zelfhandhaving en zelfontplooiing volledig wordt bevredigd. Als geestelijk wezen immers projecteert de mens

zijn bestaan niet slechts op de onmiddellijke omgeving, waarin zich zijn bestaan voltrekt. Zijn sociabiliteitsdrang wordt niet uitgeput noch in de politieke, noch in enige doelgemeenschap noch ook in de meest gave menselijke personen-gemeenschap. De menselijke persoon staat gespannen op de totaliteit van al wat bestaat. Binnen deze totaliteit wil hij zijn leven een zin geven, wil hij „iemand” zijn. Dit vraagt om een vorm van zelfhandhaving, waarin de mens zich geïntegreerd weet in de orde van het absolute. Wij betreden hiermede het metaphysische niveau. Ook hier streeft de mens dus naar zelfhandhaving en evenals op de andere niveau's, waaraan wij tot nu toe onze aandacht wijdden, is dit ook hier niet louter het handhaven van een „er zijn”, maar van een „iemand zijn”, m.a.w. het handhaven van een *personalistisch* zijn. Dit impliceert het geloof in een personen-gemeenschap in haar meest volmaakte vorm van liefdesgemeenschap met het absolute personalistische zijn. Het is de gerichtheid van de mens op deze verhouding, welke men in de klassieke oudheid reeds heeft uitgedrukt in het woord „religio”, de heilige band met het „mysterium tremendum et fascinosum”.

Wanneer in onze dagen bij monde van de Verenigde Naties aan de mensheid in haar geheel het ideaal wordt voorgehouden van een gemeenschap, waarin aan een ieder de mogelijkheid wordt geboden voor een volledige ontplooiing der menselijke persoonlijkheid, dan zij men zich wel bewust, dat de realisering van dit ideaal afhankelijk is van de intensiteit van het morele bewustzijn der mensheid, d.i. het bewustzijn van het gericht zijn op een moreel ideaal. Reeds een eenvoudige kennisneming van het menselijk psychisme leert ons, dat dit geen ander ideaal kan zijn dan het absolute, dat wij boven hebben aangeduid als de liefdesgemeenschap op metaphysiek niveau of de religieuze gemeenschap waarin de mens zich als persoon verbonden weet met God. Aan de gerichtheid op dit absolute ideaal ontleent de mens de meest fundamentele waarden van zijn bestaan. Zoals in alle overige menselijke waarden, zal hij ook in deze met zijn medemens communiceren, waardoor ontstaat een *solidarité d'un même destin métaphysique*, de laatste, diepste en meest universele grond van het menselijke solidariteits-

bewustzijn. Dat dit solidariteitsbewustzijn ten nauwste verbonden is met dat, wat MOELLER noemt la solidarité d'un meme destin tragique en face de la mort, zal moeilijk te weerspreken zijn. Maar dan is ook verklaarbaar, waarom juist in een tijd, dat practisch de gehele wereld tot slagveld werd herschapen en alle volkeren, als vriend of als vijand, gedwongen werden te leven in het gezicht van de dood, in de mensheid met meer kracht dan ooit tevoren het bewustzijn levendig werd van de uiteindelijke verbondenheid van alle mensen in zoverre, dat allen zich als morele wezens gesteld weten voor een levensopgave, welke weliswaar een hoogst persoonlijke is, maar welke zij slechts kunnen verwezenlijken in het kader van een zijn met anderen in eenzelfde wereld, een wereld welke zich niet beperkt tot de naaste omgeving maar al het zijnde omvat, ook het absolute zijn.

Zo zien wij, dat zoals de politieke en doelgemeenschap haar integratie vinden in de rechtsgemeenschap, deze laatste haar integratie vindt in een metaphysieke of religieuze gemeenschap. En omdat wij hier zijn in de orde van het menselijk streven, kunnen we ook omgekeerd zeggen, dat de religieuze sociabiliteit ten grondslag ligt aan iedere morele sociabiliteit, ook die der rechtsgemeenschap.

MR DR J. J. LOEFF

's Hertogenbosch, 5 Maart 1953.

DE SOCIALE GRONDRECHTEN

- § 1. Inleiding, blz. 102—108.
- § 2. De menselijke sociabiliteit, blz. 108—124.
 - A. De sociabiliteitsvormen, blz. 108—111.
 - B. De fundamentele sociabiliteitstypen, blz. 111—115.
 - C. De verhouding van het morele sociabiliteits-type tot de quasi-instinctmatige en rationele sociabiliteitstypen, blz. 115—124.
- § 3. De ontwikkeling van de sociabiliteitsvorm in de politieke- en doelgemeenschap tot de aanvang van de 19de eeuw, blz. 124—140.
- § 4. De rechtsgemeenschap, blz. 140—153.
 - A. De rechtsgemeenschap moet onderscheiden worden van de politieke- en doelgemeenschappen, blz. 141—150.
 - B. De ontwikkeling der rechtsgemeenschap, blz. 150—153.
- § 5. Ontwikkeling en onderlinge verhouding der fundamentele sociabiliteitstypen in de 19de eeuw, blz. 154—164.
 - A. Verhouding van de rechtsgemeenschap tot de politieke gemeenschap, blz. 154—158.
 - B. Verhouding van de rechtsgemeenschap tot de doelgemeenschappen, blz. 158—164.
- § 6. De sociale grondrechten en hun verhouding tot de rechtsgemeenschap, de politieke gemeenschap en de doelgemeenschap, blz. 164—178.
- § 7. De broederschap, blz. 178—180.
- § 8. De religieuze gemeenschap, blz. 180—182.

Behoren sociale grondrechten als vervat in de internationale verklaring van de rechten van de mens (art. 22 e.v.) ook voor ons recht aanvaard, in de grondwet verankerd en wettelijk nader omschreven te worden?

L'éternelle chimère des hommes est de chercher à mettre dans les constitutions la perfection qu'ils n'ont pas eux-mêmes.
(*Raymond Poincaré*)

Praeadvies van Prof. Mr C. H. F. Polak

I

1. Zelden of nooit heeft de Nederlandse Juristen-Vereniging zich gewaagd aan een onderwerp, dat zozeer een politiek karakter draagt als de vraag, welke het bestuur dit jaar aan de orde heeft gesteld. Bijna 40 jaar geleden schreef STRUYCKEN, dat „de vraag, welke stof bij de verdere ontwikkeling der Grondwet een plaats daarin behoort in te nemen, niet door *rechtskundige*, maar door *politieke* factoren zal worden bepaald”.¹⁾ De sindsdien tot stand gekomen aanvullingen van de Grondwet bewijzen de juistheid van deze opmerking. Zij is zeker van toepassing op een stof als de sociale grondrechten, die immers uitdrukking geven aan staatkundige en sociaal-economische idealen en beginselen. Toch wordt van ons verwacht, dat wij als juristen over de gestelde vraag zullen praten. Trouwens, velen van ons zijn niet aangesloten bij een politieke partij en behoren dus tot de lieden, waarvan onlangs in 's Lands vergaderzaal werd gezegd, dat zij de plicht van een politiek bewuste staatsburger verzaken. Ook van hen werd één aangewezen om de beraadslagingen

¹⁾ Het Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden, 2e druk, blz. 160.

voor te bereiden. Het moge hem niet euvel worden geïd, dat hij bij de aanvang van zijn taak doet blijken van twijfel aan de mogelijkheid, dat het de Juristen-Vereniging, overeenkomstig haar doelstelling, zal gelukken om door de beraadslagingen over het gekozen onderwerp „een gemeenschappelijke overtuiging te doen ontstaan” en daardoor „zedelijke invloed uit te oefenen op de hervorming van de Nederlandse wetgeving”.

Critiek op de keuze van het onderwerp is hiermede niet bedoeld. Wat ook het resultaat moge zijn, het is nuttig dat de juristen zich onderling beraden omtrent de in ons recht aan de sociale grondrechten toe te kennen plaats. Hoe men ook denkt over bepaalde ideologieën, de invloed daarvan op het geldende recht en de verwerking en omzetting daarvan in nieuwe rechtsregelen stellen de juristen voor vraagstukken, aan welke bestudering en oplossing zij zich niet mogen onttrekken. Bij tal van andere onderwerpen wordt eveneens het oordeel over het te vormen recht in hoge mate bepaald door levensbeschouwing en politieke opvattingen; toch werden zij daarom door de Juristen-Vereniging niet gemeden. Ook bij een dergelijk onderwerp is het de voornaamste taak van een praeadviseur het licht te laten vallen op de juridische facetten ervan. Ik heb gepoogd dit licht niet méér gekleurd te doen zijn door wat wijlen M. W. SCHELTEMA noemde „vooronderstellingen van ons denken over recht en staat”, dan zelfs bij eerlijk streven naar objectiviteit onvermijdelijk is.

2. De geschiedenis van vele godsdiensten en volken leert ons, dat telkens wanneer een of meer universele regels worden verkondigd, daarmee niet bedoeld zijn normen die werkelijk algemeen gelden, maar gedragsregels die algemene gelding zouden behoren te hebben. Hiermede is ook het karakter aangegeven van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, welke op 10 December 1948 door de Algemene Vergadering van de Organisatie der Verenigde Naties met algemene stemmen is aanvaard, waarbij slechts 8 staten zich onthielden van stemming. Mrs ROOSEVELT, de voorzitter van de commissie welke de verklaring heeft voorbereid, omschreef één dag voor de stemming duidelijk „the basic

character of the document". „It is not and does not purport to be a statement of law or of legal obligation. It is a declaration of basic principles of human rights and freedoms... to serve as a common standard of achievement for all peoples of all nations".¹⁾

Verschillend werd en wordt gedacht, ook in ons land, over de waarde van zulk een gemeenschappelijke beginsel-verklaring door een vergadering van staten, die te zelfder tijd uitdrukkelijk verklaren zich daardoor rechtens niet gebonden te achten.²⁾ De Algemene Vergadering zelf noemde de Verklaring twee jaar na haar afkondiging „a distinct forward step in the march of human progress". Weer twee jaar later omschreef de Voorzitter van de Unesco haar als „a major milestone toward the realisation of the ageold dream of equality in freedom, justice and peace". Al naar gelang van eigen temperament en politieke visie zal men menen, dat dergelijke uitingen getuigen van benijdenswaardig optimisme, dan wel van gebrek aan werkelijkheidszin.

Welke ook de waarde moge zijn van de Verklaring uit politiek, moreel en opvoedkundig oogpunt,³⁾ juridisch heeft zij m.i. in zoverre betekenis, dat zij een aanwijzing geeft welke rechten geacht kunnen worden te behoren tot de „rechten van de mens en de fundamentele vrijheden", — een uitdrukking, welke meermalen in officiële stukken wordt gebruikt en ook in ons recht is doorgedrongen.⁴⁾

¹⁾ The Department of State Bulletin 1948, blz. 751.

²⁾ Een gunstig oordeel gaf o.a. Prof. Kranenburg in de bundel Publiekrechtelijke Opstellen, aangeboden aan Prof. van der Pot; zie ook zijn Inleiding in de vergelijkende staatsrechtwetenschap (1950) blz. 126 en 214. Een scherpe kritiek schreef A. M. Donner in de bundel Opstellen op het gebied van recht, staat en maatschappij, welke werd aangeboden aan de hoogleraren Anema en Diepenhorst. Weinig enthousiast betoonde zich ook F. J. F. M. Duynstee in zijn praecadvies voor de N.J.V., Handelingen '49 I, 2e stuk, blz. 91 e.v. Ondanks 2 z.i. „onoverkomelijke" bezwaren tegen de aanwezigheid der „sociale" artikelen noemde Prof. Mekkes de Verklaring „een creditpost der historie"; Orbis Terrarum I Nov. 1952.

³⁾ Voorstellen zijn gedaan en nog in onderzoek voor de vaststelling van afzonderlijke verklaringen van de rechten van het kind en van de ouden van dagen.

⁴⁾ Het recht van petitie werd uit de Verklaring geweerd, maar is op 10 Dec. 1948 door de Alg. Vergadering in de préambule van een resolutie erkend als „an essential human right". In 1952 bleek

Bovendien kan haar inhoud worden aangehaald ter ondersteuning van de bewering, dat bepaalde handelingen in strijd zijn met de openbare orde of de goede zeden.¹⁾

De Universele Verklaring, die in een bijlage tot de praeadviezen is afgedrukt, formuleert in een 30-tal artikelen een groot aantal grondrechten: vrijheidsrechten, politieke rechten, en tenslotte de zg. sociale grondrechten. Kort samengevat kunnen de voornaamste van die sociale rechten worden aangeduid als: recht op sociale zekerheid, recht op arbeid en recht op gezondheidszorg.

3. De Verklaring is niet het enige stuk, door welks aanvaarding ons land zich ten gunste van de sociale grondrechten heeft uitgesproken. Verre van dien. Alleen reeds in het Handvest van de Verenigde Naties wordt, als men de preambule mede in aanmerking neemt, op zeven plaatsen gesproken over de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Opgesomd of omschreven worden deze niet, maar het is niet twijfelachtig dat men daarbij ook gedacht heeft aan de sociale grondrechten. Een bewijs hiervoor is ook de keuze van de organen, waaraan is opgedragen om de eerbied voor en de inachtneming van deze rechten en vrijheden te bevorderen. Immers het grootste deel van deze taak is toevertrouwd aan de Economische en Sociale Raad.

Alle bepalingen over de fundamentele vrijheden en rechten in het Handvest zijn met opzet gestoken in vage termen; zij spreken alleen over de doeleinden en de taak van de verschillende organen der bij het Handvest ingestelde Organisatie der Verenigde Naties. In een jaarver-

de meerderheid van de Commissie voor de rechten van de mens van oordeel, dat er nog niet een internationaal criterium bestaat, wat wel, wat niet zijn rechten van de mens.

¹⁾ Prof. van Asbeck (Ned. Jur.blad 1950 blz. 601) meent, dat in de slotalinea van de considerans der Verklaring een, zij het zeer zwakke, rechtsverplichting aan de regeringen wordt opgelegd, over schending waarvan bij de Alg. Vergadering of de Economische en Sociale Raad kan worden geklaagd. Al is het recht naar Nederlandse opvatting niet beperkt tot regels, voor de handhaving waarvan een rechter is aangewezen, het lijkt mij niet juist daartoe te rekenen een Verklaring, waaraan met opzet elk bindend karakter is onthouden. Evenzo Bijz. R.v.C. 11 April 1949, no. 437.

gadering van de Amerikaanse Vereniging voor Internationaal Recht ondervond PROF. KUNZ dan ook geen tegenspraak, toen hij onder aanhaling van een reeks van grote geleerden stelde dat „all scholars agree that the Charter proclaims merely a principle, states only a programm which needs translation into norms of international law” en dat geen der bepalingen „creates legal norms binding on the Member-States.”¹⁾

De door KUNZ niet genoemde LAUTERPACHT heeft echter een andere opvatting verdedigd in zijn boek over „International Law and Human Rights”. De ondertekenaars van het Handvest hebben de verplichting aanvaard om, zowel ieder afzonderlijk als gemeenschappelijk, met de UNO samen te werken om de eerbied voor en de inachtneming van de menselijke rechten en vrijheden te bevorderen. In deze verplichting ligt volgens LAUTERPACHT voor een ieder van hen opgesloten de plicht om zelf die rechten en vrijheden te eerbiedigen. Mij lijkt deze opvatting juist, echter met deze beperking, dat alleen een staat, die de op dit stuk in zijn gebied geldende regelingen of praktijken aanmerkelijk slechter maakt, geacht kan worden inbreuk te maken op genoemde verplichting.²⁾ Maar dwingende sancties op de overtreding ervan ontbreken, naar ook LAUTERPACHT erkent.

Ook in de praktijk is het tot dusver niet mogelijk gebleken om tegen grove schendingen van de mensenrechten iets te ondernemen. Machteloos bleek men b.v., toen een tweetal niet tot de UNO toegelaten staten, t.w. Bulgarije en Hongarije, van dergelijke schendingen werden beticht, hoewel zij kort te voren in de met hen gesloten vredesverdragen zich hadden verplicht om de daarin omschreven grondrechten te eerbiedigen en in die verdragen een regeling was opgenomen voor de beslechting van geschillen over hun uitlegging en toepassing. Enkele staten — Zuid-Afrika en Rusland — hebben van

¹⁾ Proceedings of the American Society of International Law, Washington D.C. April 26/28, 1951: „Present-day efforts at international protection of human rights”. Aldus ook: Pieter N. Drost, Human Rights as legal rights, no. 23 e.v.

²⁾ Enzo Andrew C. Martin, Human Rights; Some problems of interpretation and codification; Journal du droit international 1952, p. 758 e.v.

de Algemene Vergadering te horen gekregen, dat hun behandeling van sommige onderdanen niet in overeenstemming was met het Handvest. Men krijgt niet de indruk, dat zij zich daarvan veel hebben aangetrokken.

4. Op tal van wijzen wordt tegenwoordig in internationaal verband gepoogd de met de sociale grondrechten beoogde doeleinden te verwezenlijken. Speciaal hiervoor opgericht zijn de lichamen, welke in navolging van art. 57 van het Handvest der V.N. gespecialiseerde organisaties plegen te worden genoemd. Zo heeft de Voedsel- en Landbouworganisatie (Stb. H 167) als voornaamste doel het verhogen van het voedselpeil en de levensstandaard der volkeren. De Internationale Arbeidsorganisatie, die reeds na de eerste wereldoorlog is opgericht, streeft naar verbetering van de arbeidsvoorwaarden; van de daartoe te treffen maatregelen worden in de preambule van haar in 1946 gewijzigde constitutie een groot aantal voorbeelden opgenoemd (Stb. H 387).¹⁾

Het Statuut van de Unesco (Stb. G 336 en H 62) vermeldt onder de doeleinden: „het overal ter wereld de eerbied... versterken voor... de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, die de volken... door het Handvest van de V.N. toegekend worden”.

Het verst in de erkenning van sociale rechten gaat het Statuut van de Wereldgezondheidsorganisatie (Stb. H 83 en I 182). In de inleiding tot dit Statuut, dat indertijd is aangekondigd als de „Magna Charta der gezondheid”, wordt „het genot van een zo goed mogelijke gezondheids-toestand” geproclameerd tot „een van de grondrechten van ieder menselijk wezen”. Gezondheid wordt omschreven als „een toestand van volledig lichamelijk,

¹⁾ Vele verdragen zijn dank zij deze Organisatie tot stand gekomen; daaronder zijn er van zeer verre strekking. Als voorbeeld diene het „Verdrag betr. de dienst voor de werkgelegenheid 1948” (goedgekeurd 8 Dec. '49 Stb. J 547). Dit verdrag verplicht de daartoe toegetreden landen te zorgen, dat een openbare kosteloze dienst voor de werkgelegenheid in stand wordt gehouden. Het is een essentiële taak van deze dienst, om in samenwerking, zo nodig, met andere lichamen de best mogelijke organisatie van de arbeidsmarkt te verwezenlijken als een integrerend deel van het nationale welvaartsprogramma, dat de strekking heeft om „werk voor iedereen” te verzekeren en zulks te handhaven, alsmede om de productieve hulpbronnen te ontwikkelen en te gebruiken.

geestelijk en sociaal welzijn en niet slechts de afwezigheid van ziekte of zwakheid". Ook bepaalt die inleiding: „Regeringen dragen verantwoordelijkheid voor de gezondheid van haar volken, aan welke verantwoordelijkheid alleen kan worden voldaan door het nemen van doeltreffende maatregelen, zowel op gezondheidsgebied, als op sociaal gebied”.

Tot al de genoemde organisaties is Nederland toegetreden. Ons land is voorts partij bij verschillende verdragen tot economische en militaire samenwerking, waarin de ondertekenaars, hetzij uitdrukkelijk, hetzij door een verwijzing naar de doeleinden van de V.N., getuigen van hun geloof in de rechten van de mens of uiting geven aan hun wil om deze rechten te handhaven.¹⁾

Natuurlijk wordt ook in het Statuut van de Raad van Europa (Stb. J 341) gesproken over de handhaving en de verdere verwezenlijking van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Door lid te worden van die Raad heeft ons land voor het Rijk in Europa erkend de „beginselen van de heerschappij van het recht”, alsmede „het beginsel, krachtens hetwelk een ieder, die onder zijn rechtsmacht is gesteld, de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden behoort te kunnen genieten”.

De door zes staten te vormen Europese Gemeenschap zal volgens haar ontwerp-statuut eveneens tot taak hebben „ertoe bij te dragen, dat in de deelnemende staten de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden worden beschermd.”

Een door alle leden van de Raad van Europa op 4 November 1950 te Rome getekende conventie en een aanvullend protocol van Parijs d.d. 20 Maart 1952 bevatten een regeling voor een internationale bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Deze conventie, die door Nederland nog niet is bekrachtigd en welke nog niet in werking is getreden, handelt alleen over een aantal vrijheidsrechten.²⁾ De

¹⁾ Zo b.v. het Verdrag van Brussel (Stb. I 258), het Verdrag nopens de Europese Economische Samenwerking (Stb. I 337 en 484) en het Noord-Atlantisch Verdrag (Stb. J 355).

²⁾ Een scherpe critiek op deze conventie gaf Prof. Barna Horvath in het Oosterreichische Zeitschrift für öffentliches Recht 1952, p. 166 e.v.

Commissie voor de Rechten van de Mens van de V.N. is eveneens bezig met het opstellen van ontwerpen voor verdragen over deze rechten. In 1950 kreeg zij tot opdracht een conventie te ontwerpen, waarin zowel de oude vrijheden als de nieuwe rechten zouden worden geregeld, omdat deze „are interconnected and interdependent”. Een jaar later is onder hevig verzet van het Sovjet-blok en de zgn. onderontwikkelde landen met een kleine meerderheid besloten deze opdracht te wijzigen in dien zin, dat de commissie tot taak kreeg twee ontwerpen samen te stellen, één over de vrijheidsrechten en één over de sociale en economische rechten. Talrijk zijn de moeilijkheden, welke de commissie ondervindt bij de vervulling van deze taak; een treffend relaas daarvan gaf de tegenwoordige voorzitter, de Libanees Dr. Malik, in het United Nations Bulletin van 1 Sept. 1952 (Vol. XIII no. 5). De voorlopig opgestelde ontwerpen zijn tezelfder plaatse afgedrukt.¹⁾ Bij de hervatting van de besprekingen in April 1953 heeft de afgevaardigde van de Verenigde Staten verklaard, dat haar land deze ontwerpen niet zal ratificeren. Hierdoor zijn deze voorlopig van de baan.

5. In het nationale recht hebben de fundamentele menselijke rechten en vrijheden tijdelijk een plaats gekregen door hun vermelding in de artt. 208 en 209 der Grondwet. Krachtens eerstgenoemd artikel moet voor Nederland en de andere in art. 1 der Grondwet genoemde gebieden een nieuwe rechtsorde worden gevestigd onder waarborgen voor de rechtszekerheid, de fundamentele menselijke rechten en vrijheden, en deugdelijk bestuur. Art. 209 vermeldt het waarborgen van deze schone zaken als een van de taken van de Unie, die met Indonesië is gevormd.

In het Uniestatuut verbonden de beide deelgenoten zich hun staatsstelsels te baseren op de beginselen der democratie en te streven naar een onafhankelijke rechtspraak. Deze „waarborg” wordt versterkt door een opsomming in een Bijlage van een aantal fundamentele menselijke rechten en vrijheden, welke de deelnemers blijkens art. 3 van het Statuut erkennen. Van de sociale

¹⁾ Zij zijn eveneens te vinden in The Department of State Bulletin van 7 Juli 1952, met een inleiding van James Simsarian.

rechten wordt alleen het recht op arbeid erkend en dat nog slechts in zeer verzwakte vorm.¹⁾ Ten aanzien van de overige is volstaan met de erkenning van een aantal plichten die op de overheid rusten; zij bevordert naar haar vermogen de sociale zekerheid en zoveel mogelijk de geestelijke en lichamelijke volksontwikkeling; voorwerp van haar aanhoudende zorg is de bevordering van openbare hygiëne en volksgezondheid, alsook de verhoging der volkswelvaart, zullende het te allen tijde haar streven zijn, dat een ieder van een menswaardige levensstandaard verzekerd is voor zich en zijn gezin; enz. (zie Stb. J 570).

Een slotclausule veroorlooft al de opgenoemde rechten en vrijheden te beperken, zij het uitsluitend om rekening te kunnen houden met de rechten en vrijheden van anderen, met de goede zeden, de openbare orde en het algemeen welzijn in een democratische rechtsorde. Deze redactie komt overeen met art. 29 der Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, echter met dit belangrijke verschil, dat volgens dat voorschrift dergelijke beperkingen slechts mogen worden vastgesteld door een wet.²⁾

6. De vorenstaande gegevens, hoewel geenszins volledig, geven naar ik hoop toch wel een voldoende nauwkeurig beeld van de mate, waarin Nederland zich bereids ten gunste van de sociale grondrechten heeft uitgesproken. Van de oude grondrechten, de zgn. vrijheidsrechten, kregen vele reeds lang geleden een plaats in onze grondwet; behoort daarin aan de nieuwe, die nu zo kwistig

¹⁾ Art. 11 van de bijlage luidt als volgt:

- (1) Een ieder heeft met inachtneming van eisen van geschiktheid recht op beschikbare arbeid, op vrije keuze van beroep en op rechtvaardige arbeidsvoorwaarden.
- (2) Een ieder, die arbeid verricht, heeft recht op een rechtvaardige beloning, welke hem en zijn gezin een menswaardig bestaan verzekert."

²⁾ De griezelig ruime slotclausule van het Uniestatuut is natuurlijk niet in de plaats getreden van de bepalingen welke in Nederland beperkingen van de grondrechten veroorloven; volgens art. 18 van het Statuut heeft dit slechts voorrang ingeval van tegenstrijdigheid tussen zijn bepalingen en het interne recht der deelgenoten; daarvan is hier geen sprake: het Statuut beoogt de grondrechten te beschermen, niet de bestaande waarborgen te verzwakken.

worden erkend, eveneens een plaats te worden ingeruimd? Ter beantwoording van deze vraag is het nodig die sociale grondrechten wat nauwkeuriger te bekijken. Aanstonds blijkt dan, dat zij aanmerkelijk verschillen van de vrijheidsrechten. Er moge verschil van mening bestaan over oorsprong en karakter van laatstgenoemde rechten, de strekking ervan is duidelijk, zij beogen een ieder een voor alle staatsorganen onaantastbare vrijheidssfeer te waarborgen. Te dien einde beperken zij de bevoegdheden van de overheid en onttrekken zij bepaalde onderwerpen aan staatsbemoeiing. De sociale rechten daarentegen zijn niet negatief, zij verlangen niet een staat in rust, maar een staat in beweging; zij beogen niet vrijheid van, maar vrijheid door overheidsbemoeiing. Aan hen ligt de gedachte ten grondslag, dat ieder lid der gemeenschap recht heeft op een menswaardig bestaan en dat daarom de georganiseerde gemeenschap, dat is dus de staat, de plicht heeft hem dit te verschaffen, indien en voorzover zulks nodig blijkt. De sociale rechten scheppen dus voor de staat verplichtingen om te doen of te geven.

Die verplichtingen hebben niet, zoals de onthoudingsplichten, welke voortvloeien uit de vrijheidsrechten, tegenover een ieder dezelfde inhoud, want zij zijn geen plichten tegenover de „abstracte” mens, maar tegenover de „concrete” mens, de mens in de veelheid en de verscheidenheid van zijn maatschappelijke betrekkingen, tegenover de mens als huisvader en als werknemer, tegenover de wees, de grijsaard, de blinde, de boer, de student en het gevallen meisje. Tegenover ieder van hen en tegenover ieder weer in zijn verschillende hoedanigheden is de verplichting anders, zij het telkens er op gericht om hem werkelijk vrij te doen zijn, vrij van vrees en vrij van gebrek.

De sociale rechten geven niet aan, tot waar de overheidsmacht mag, maar waartoe zij moet worden gebruikt. Zij leggen derhalve op de staat verplichtingen om bepaalde doeleinden te bereiken, voor de verwezenlijking waarvan tal van ingrijpende maatregelen nodig kunnen zijn. De vrijheidsrechten daarentegen beperken de staatsorganen in hun bevoegdheden; zij verbieden de overheid de onderdanen bepaalde vrijheden te ontnemen en ontzeggen haar daardoor het gebruik van bepaalde middelen,

onverschillig welk doel zij nastreeft. De staat mag de vrijheden van het heden niet opheffen ter verwerkelijking van de rechten van de toekomst, zelfs niet ter voorbereiding van die klasseloze maatschappij, waarin de gehele staatsmachine, naar Friedrich Engels' woord, daaraan zal zijn verplaatst waar zij dan thuis zal behoren: in het museum van oudheden, naast het spinnewiel en de bronzen bijl.

De vrijheidsrechten zijn opgekomen, erkend en tot ontwikkeling gebracht als reactie op velerlei misbruik van overheidsmacht. Zij berusten op wantrouwen tegenover de staat, die het grootste gevaar werd geacht voor de persoonlijke vrijheid. De sociale rechten zijn opgekomen als reactie op allerhande misbruik van particuliere macht; zij berusten op vertrouwen in de staat, die uitsluitend bij machte wordt geoordeeld om voor de mens de belemmeringen op zijn weg naar de vrijheid te verwijderen. Dat vertrouwen, dat zijn grondslag vindt in het toegenomen democratisch karakter van de staat, maakt, dat meer en meer de waarborgen worden verzwakt en de remmen buiten werking gesteld, welke eertijds uit vrees voor machtsmisbruik in de staatsinrichting zijn aangebracht.

De vrijheidsrechten zijn in beginsel absoluut; een nadere regeling van deze rechten is alleen nodig, indien en voor zover men ze wil beperken. Bijna alle bevatten zij een concrete begrenzing van de overheidsmacht; ook daarom behoeven zij geen nadere uitwerking. Door hun erkenning in de grondwet ontstaan regels van positief recht, waarvan de handhaving het deugdelijkst is gewaarborgd, indien tegen inbreuken hulp kan worden gezocht en verkregen bij een onafhankelijke rechter.¹⁾

Erkenning in de grondwet van sociale rechten is de formulering van een politiek programma, is een belofte

¹⁾ Het lijkt mij niet doelmatig de vrijheidsrechten te beschouwen als subjectieve rechten. Het recht om te trouwen, dat in de Conventie van Rome genoemd wordt, de eertijds in de Grondwet van Weimar en in een Servische grondwet gegarandeerde contractsvrijheid of het in sommige grondwetten aan een ieder toegekende recht om van de tram gebruik te maken, zouden niet plotseling tot subjectieve rechten worden, indien zij ook in onze grondwet zouden worden vastgelegd; vgl. Meijers, De Algemene Begrippen van het

die eerst betekenis krijgt, indien en voorzover zij door wetten en andere overheidsmaatregelen wordt gehonoreerd. De vrijheid van onderwijs behoeft geen nadere regeling; de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder lager onderwijs des te meer.

Het onderscheid is duidelijk aangegeven in de uitvoerige maar weldoordachte constitutie van India, die op dit punt de Ierse grondwet heeft nagevolgd. Bij de vrijheidsrechten, die geplaatst zijn in een hoofdstuk over fundamentele rechten, wordt in een afzonderlijk artikel gegarandeerd, dat een ieder ter handhaving daarvan zich tot de rechter mag wenden; ten aanzien van de sociale rechten, die zijn samengebracht in een hoofdstuk over leidende beginselen van staatsbeleid, wordt handhaving door de rechter uitdrukkelijk uitgesloten.

Aan de vrijheidsrechten, die de overheid bepaalde gedragingen verbieden, kan ook gemakkelijker internationale bescherming worden verleend dan aan de sociale grondrechten, die slechts opdrachten en aanwijzingen tot wetgeving en bestuur bevatten. De Conventie van Rome, de verst gevorderde poging tot verwezenlijking van zulk een internationale bescherming, beperkt zich dan ook tot de voornaamste vrijheidsrechten.

7. Het zojuist aangegeven onderscheid tussen vrijheidsrechten en sociale rechten gaat natuurlijk alleen op voor die rechtsstelsels, waarin grenzen aan de overheidsmacht worden gesteld; de vrijheidsrechten zijn onbestaanbaar in totalitaire staten, dus ook daar waar de vrijheid gaat in 't rood gekleed.¹⁾ In een totale democratie kan, ja moet ook het vertrouwen in de overheid totaal zijn; waar overheid en volk één zijn, zoals in de volksdemocratie, kan slechts een vijand van het volk verlangen naar waarborgen tegen de overheid, dus tegen het volk. Vishinsky zelf zegt het duidelijk in zijn huiveringwekkend hand-

Burgerlijk Recht, hfst. II. In ieder geval geldt voor deze „rechten” niet het adagium: publiek recht is publieke plicht. Het recht van vereniging en dat van drukpers dienen, evenals het recht van petitie, in de eerste plaats om zuiver private belangen voor te staan en te handhaven; vgl. Buys, De Grondwet I, blz. 35. Zie voorts de nos 7 en 14.

¹⁾ Albert Marc, *Les Dictatures et les Libertés individuelles*, 1939.

boek over het recht van zijn staat: „Any contrasting of individual civil rights with the state is alien to socialist public law; this is a particularly clear-cut distinction between the Soviet Constitution and constitutions of bourgeois states”.¹⁾ De vrijheidsrechten hebben in de Russische grondwet en de daarop gemodelleerde grondwetten dan ook een gans ander karakter; zij zijn positief, evenals de sociale rechten. De vrijheidsrechten worden niet door de staat erkend, maar verleend, ja de uitoefening daarvan wordt zelfs van staatswege verzekerd.²⁾ Daarop gaat men niet weinig prat. Zo wordt b.v. in art. 125 van de Grondwet der Sovjet-Unie de vrijheid van drukpers verzekerd door de terbeschikkingstelling aan de werkers en hun organisaties van drukpersen, papier en andere materiële hulpmiddelen. De drukpersvrijheid komt dus niet onmiddellijk aan ieder afzonderlijk persoon toe, maar is een collectief recht dat de door de Partij beheerste staat verleent aan degenen, die gerekend worden tot de groepen, waarvan de Partij eveneens „de leidende kern” is en de enig erkende en toegelaten woordvoerdster. Dit recht wordt bovendien slechts gewaarborgd „in overeenstemming met de belangen van de werkers en ter versterking van de socialistische orde”. De drukpersvrijheid is dus een gunst, die de machthebbers uitdelen aan volgelingen en die door dezen slechts mag worden gebruikt om de bevolking voor te lichten en te vormen ten behoeve van het belang van de staatsgemeenschap, zoals de machthebbers dat zien.³⁾ Vishinsky zegt het op zijn wijze: „Assuring the manifold rights of the citizens of socialist society, the Stalin Constitution, the Constitution of socialism triumphant, reflects the full flowering of personality characteristic of socialism”. „Man's com-

¹⁾ The Law of the Soviet State, p. 562.

²⁾ Zie hierbij vooral: J. H. A. Logemann, Mensenrechten, Gedenkboek 25 jaar Rechtswetenschappelijk H.O. in Indonesië, 1924—1949, blz. 171 e.v. en G. Vedel, Manuel élémentaire de Droit Constitutionnel, deel I, titel II.

³⁾ Bekend is de opmerking van de Russische jurist Malitsky: de individuele vrijheden worden het individu niet toegekend om de enkele reden dat hij zich de moeite heeft gegeven om geboren te worden, maar met het doel om hem een sociale functie te doen vervullen; het zijn geen beginselen, die noodzakelijk zijn voor de activiteit van het individu.

plete freedom and happiness are assured for the first time in his history".¹⁾ Ook Stalin zelf heeft in 1937 verklaard de socialistische maatschappij te hebben opgebouwd terwille van de echte persoonlijke vrijheid, de vrijheid zonder aanhalingstekens.

Een dergelijk woordgebruik, ook te goeder trouw, maakt gedachtenwisseling onmogelijk, hetgeen daarmee ook wordt beoogd.

8. Wat de Westerse landen betreft, de tegenstelling tussen de oude en de nieuwe rechten komt daar in de praktijk geenszins zo scherp tot uiting als hierboven werd aangegeven. Elk recht is sociaal in dien zin, dat het betrekking heeft op de mens in zijn verhouding tot zijn medemens, dus op de mens als sociaal wezen. Onder de oude vrijheidsrechten zijn er enige, die niet in de eerste plaats de individuele vrijheid beogen te beschermen, maar de vrijheid van het verkeer tussen de mensen onderling. Tot deze rechten, die de betrekkingen tussen de leden der gemeenschap beveiligen en, aldus beschouwd, bij uitstek een sociaal karakter hebben, behoren het recht van vereniging en vergadering, de vrijheid van drukpers, de vrijheid van godsdienstoefening en die van onderwijs. Ten aanzien van deze voor het gemeenschapsleven zo belangrijke vrijheden gedraagt de overheid zich ook geenszins alleen maar passief; zij bevordert in toenemende mate het gebruik ervan. Tal van verenigingen wordt het bestaan en het werk mogelijk gemaakt door financiële of andere hulp van de overheid; de subsidies aan tijdschriften en andere publicaties nemen toe; aan de Kerkgenootschappen en hun leraren waarborgt de grondwet het voortdurend genot van eertijds toegekende bijdragen en zij veroorlooft, aan hen nieuwe subsidies toe te kennen. Ook op andere wijzen wordt de gemeenschappelijke godsdienstoefening bevorderd; gemeentelijke subsidies voor de bouw van kerken en de bezoldiging van geestelijken zijn veelbesproken voorbeelden uit de laatste tijd.

De vrijheid van onderwijs moet de overheid niet slechts

¹⁾ A.w. blz. 539. In ongeveer dezelfde bewoordingen karakteriseerde Dr Jan Romein deze grondwet na haar totstandkoming in 1936 in zijn inleiding tot een Nederlandse vertaling, uitgegeven onder de titel: Een historisch moment.

eerbiedigen; zij is krachtens de grondwet verplicht tot steun aan degenen, die van die vrijheid gebruik willen maken. Zij moet immers het bijzonder lager onderwijs op dezelfde voet bekostigen als het openbaar onderwijs en het bijzonder middelbaar en voorbereidend hoger onderwijs financieel steunen. Ook het overige bijzonder onderwijs ontvangt tegenwoordig zeer belangrijke bijdragen. Op het gebied van het onderwijs is er een samenloop van vrijheidsrechten en sociale rechten en ten dele zelfs van sociale plichten; enerzijds de vrijheid van onderwijs en de vrijheid van de ouders om hun kinderen op te voeden overeenkomstig de eigen levensovertuiging, anderzijds het recht jegens de overheid om de gelegenheid te krijgen tot geestelijke en lichamelijke ontwikkeling en ten slotte de plicht om lager onderwijs te volgen en te doen volgen. De vrijheidsrechten worden verwerkelijkt en de sociale plicht wordt nagekomen door gebruik te maken van het sociale recht; het geven van onderwijs en het volgen daarvan overeenkomstig de eigen levensbeschouwing wordt velen mogelijk gemaakt, doordat zij de kosten daarvan geheel of ten dele ten laste mogen brengen van de publieke kas.

Eveneens zijn vrijheidsrechten bestaanbaar op het gebied van de andere sociale rechten; zelfs staat het in het algemeen een ieder vrij tot verwerkelijking van die rechten bij te dragen, b.v. door maatschappelijke zorg te bedrijven. Bovendien behoeven ook deze sociale rechten niet noodzakelijk te leiden tot rechtstreekse banden tussen burger en overheid; zij kunnen ook bestaan uit rechten jegens anderen dan de staat. Veler bestaanszekerheid wordt verhoogd, doordat de wet aan behoeftige personen een recht op levensonderhoud toekent jegens hun naaste bloed- en aanverwanten. Ook kan de overheid verplicht worden particuliere instellingen zo mild te steunen, dat de burgers jegens deze instellingen hun sociale rechten kunnen geldend maken. Eveneens is het denkbaar, dat de overheid de burgers de keus laat en moet laten tussen staats- en particuliere zorg.

Hier te lande treft de overheid slechts ten dele zelf de voorzieningen, welke nodig zijn voor de verwezenlijking van de sociale rechten; vele andere maakt zij mogelijk door financiële en andere hulp aan organisaties,

die uit de bevolking zelve zijn opgekomen. Het is tekenend voor de vaagheid van de sociale grondrechten, dat hun omschrijving ruimte laat voor allerhande, niet slechts voor hun eigen inhoud en omvang, maar voor de gehele structuur der samenleving principiële verschillen.

Ook de democratische landen volgen in deze niet dezelfde koers. In de Verenigde Staten van Amerika b.v. wordt wel de vrijheid van onderwijs erkend, maar tevens de scheiding van kerk en staat streng gehandhaafd. Daarom onthoudt de overheid zich van iedere rechtstreekse steun aan scholen op confessionele grondslag. In ieder der deelstaten, behalve Vermont, bevat de grondwet hieromtrent voorschriften, die veelal zelfs iedere instelling met een godsdienstige achtergrond van subsidies uitsluiten. Het model van een staatsconstitutie, dat is opgesteld door een gezaghebbende commissie, behelst hierover o.m. de bepaling: „no public money or property shall be appropriated for a charitable, industrial, educational or benevolent purpose, except to a department, office, agency or civil division of the State”.¹⁾ Vooral van R.K. zijde wordt dit beginsel aangevallen, dat echter ook bij vurige voorstanders van de rechten van de mens krachtige verdediging vindt, zo b.v. bij Mrs Roosevelt.²⁾

9. Veel aandacht is hier en elders gewijd aan de vraag, uit welke geestelijke stromingen de vrijheidsrechten met hun beginsel van een staatsvrije sfeer zijn voortgekomen. De leer van de onvervreemdbare mensenrechten, uit Engeland overgewaaid naar Amerika en daar door juristen uit de filosofie overgeplant in het positieve recht, vond bij haar terugkeer in het oude werelddeel een bij uitstek gunstige voedingsbodem in de nauw samenhangende theorieën van physiocraten, encyclopaedisten en voorstanders van het natuurrecht, in het toenemend ver-

¹⁾ Het model is afgedrukt in Graves, *American State Government*, (3d. ed. 1946) p. 1028; zie voorts het uitstekende overzicht van prof. D. Fellman, *Separation of church and state in the U.S.*, *Wisconsin Law Review* 1950 p. 427 e.v.

²⁾ Een scherpe open brief van kardinaal Spellman aan Mrs. Roosevelt en haar antwoord daarop hebben in 1949 de publieke belangstelling voor het probleem van de bijzondere scholen zeer vergroot; de briefwisseling is afgedrukt in het fel anti-Katholieke boek „Communism, democracy, and Catholic power” van Paul Blanshard.

zet tegen het absolute koningschap in Frankrijk en in de eeuwenoude tradities van vrijheid en verdraagzaamheid in landen als Nederland en Engeland. De sociale grondrechten hebben eveneens een brede geestelijke achtergrond, maar hun bakermat moet men, als ik goed zie, elders zoeken.

Zeer oud is de erkenning van de morele plicht tot steun aan de medemens, die in nood verkeert. In hoe verre de overheid hierbij een taak heeft, is echter een vraag die in de loop der tijden verschillend is beantwoord; veelal was de beslissing afhankelijk van de plaats welke de kerk innam. In Engeland was de overheid al vroeg actief. Grote bekendheid, ook in het buitenland, verwierf een onder Elisabeth I tot stand gekomen wet van 19 December 1601, welke in aansluiting aan oudere wetten elke parish verplichtte op kosten van zijn inwoners aan de valide personen zonder middelen van bestaan en aan arme kinderen werk te verschaffen binnen zijn gebied en aan de invalide armen steun te verlenen.

In ons land was in vroeger eeuwen van een uniforme armenzorg geen sprake. In verschillende stedelijke verordeningen werd de plicht erkend om de ter plaatse woonachtige armen te steunen; in verscheidene plaatsen waren de diakenen der gereformeerde kerk met de hulpverlening belast, die daarvoor subsidie van de overheid ontvingen. In later tijd werd hier en daar aan andere kerkgenootschappen het houden van godsdienstoefeningen toegestaan onder de voorwaarde, dat zij hun „eigen” armen zouden onderhouden.

Art. 47 van de Burgerlijke en Staatkundige Grondregels, welke voorafgaan aan de staatsregeling van 1798, bepaalde: „De Maatschappij, bedoelende in alles de welvaart van alle haare Leden, verschaft arbeid aan den Nijveren, onderstand aan den Onvermogenen. Moedwillige Iediggangers hebben daarop geene aanspraak. De Maatschappij vordert de volstreekte weering van Bedelarij”.

Dit voorschrift is een dode letter gebleven. Soortgelijke bepalingen werden niet alleen opgenomen in de Franse constituties uit de revolutiejaren, maar ook in het Pruisische Landrecht van 1794 en daarin zelfs met belangrijk nauwkeuriger formulering. Vele jaren later beriep Bismarck zich op dat voorschrift, toen hij zich, tot veler ver-

bazing, uitspraak ten gunste van het door de socialisten gepropageerde recht op arbeid. In die oude regelingen is echter het recht op arbeid niet meer dan een onderdeel van het recht op steun. Zij verplichten tot armenzorg, tot bedéling van overheidswege ter bescherming van de openbare orde en rust. Om de kosten van de steun te beperken, worden de armen tot werk verplicht.¹⁾ Ten einde hen af te schrikken van het vragen van steun, was de te verrichten arbeid doorgaans verre van aantrekkelijk en het verkrijgen van steun ging veelal gepaard met een aanzienlijke maatschappelijke degradatie.

Het moderne recht op arbeid heeft een veel ruimere strekking; dit beoogt juist te voorkomen, dat mensen, die in staat en bereid zijn tot werken, steun moeten vragen. Steun, zelfs in de vorm van werk, tast het zelfrespect aan en doet de mens doorgaans ook dalen in de achting van anderen; de maatschappij moet zorgen dat een gezond mens geen steun behoeft, maar door zijn arbeid in eigen onderhoud en dat van zijn gezin kan voorzien en dusdoende tevens een bijdrage kan leveren tot het maatschappelijk welzijn. De mens heeft het recht om zijn talenten en krachten te gebruiken en te ontwikkelen en de voldoening te smaken, welke nuttige arbeid verschaft.

Hoe sterk het verschil wordt gevoeld, en hoezeer steun als vernederend wordt beschouwd, blijkt wel hieruit, dat sinds vele jaren onderscheid wordt gemaakt tussen werklozen en andere hulpbehoevenden; de uitkeringen wegens werkloosheid zijn van meet af aan opgezet buiten de Armenwet om.

Reeds in de Franse revolutie werd door sommigen een recht op arbeid bepleit, los van dat op steun.²⁾ Kort daarna wordt het door ijveraars voor een grondige maatschappijhervorming met vuur gepropageerd.

10. Als QUACK in deel II van zijn zesdelig werk „De Socialisten” de leerstellingen van de zg. utopistische

¹⁾ Vgl. art. 24 lid 2 der Armenwet: Aan armen, die tot arbeiden in staat zijn, wordt ondersteuning zoveel mogelijk gegeven in den vorm van loon voor arbeid.

²⁾ Opmerkelijk is ook art. 4 van onze Staatsregeling van 1801: „De Wet maakt de nodige bepalingen tot het verzekeren aan iederen Burger van deszelfs eerlijk bestaan; doch alle Gilden, of uitsluitende Broederschappen, blijven afgeschaft.”

socialisten Fichte, De Saint Simon, Fourier en Robert Owen heeft behandeld en dan in het laatste hoofdstuk „het programma van het socialisme omstreeks 1830” bespreekt, somt hij in 12 artikelen de eisen op, die „door alle misdeelden in Europa eerst zacht en dof worden gepreveld, later luider zullen worden uitgesproken”. In deze eisen herkent men zonder moeite de sociale rechten; verscheidene ervan, zoals het recht op arbeid en het recht op een behoorlijke woning, vindt men zelfs woordelijk terug.

Het zijn dus die utopisten, die de sociale rechten het eerst duidelijk hebben geformuleerd. FOURIER noemt in 1819 het recht op arbeid het belangrijkste mensenrecht, zonder hetwelk de andere niets betekenen; de Duitse filosoof FICHTE construeerde reeds in 1800 een „gesloten handelsstaat”, in welke alle mensen verzekerd zouden zijn van een bestaan, een woning en een beroep, maar waaruit men zich dan ook niet zou mogen verwijderen en waarin het handelsverkeer met het buitenland geheel in handen van de staat zou zijn.

In het veelbewogen jaar 1848 was het recht op arbeid in Frankrijk reeds de voornaamste eis der revolutionairen. Onder druk deed het Voorlopig Bewind in een plechtige verklaring kond, dat het aan alle burgers werk garandeerde. De daartoe opgerichte „ateliers nationaux” werden echter, mede als gevolg van veel tegenwerking, een mislukking en de daarop gevolgde Juni-opstand in Parijs werd bloedig onderdrukt. In de grondwet, die tegen het einde van het jaar tot stand kwam, werd weer alleen een plicht van de Republiek tot steun aan behoeftige burgers opgenomen, doch niet dan nadat in de constituerende vergadering bewogen debatten hadden plaats gevonden over het recht op arbeid, waaraan mannen als THIERS en LAMARTINE deelnamen.¹⁾

Ook in enkele andere landen zijn in de 19e eeuw pogingen gedaan om het recht op arbeid in de grondwet te krijgen, maar zij hadden evenmin succes.

¹⁾ Elle (la république) doit, par une assistance fraternelle, assurer l'existence des citoyens nécessiteux, soit en leur procurant du travail dans les limites de ses ressources, soit en donnant, à défaut de la famille, du secours à ceux qui sont hors d'état de travailler.

11. Langzaam won niettemin de overtuiging veld, dat de overheid maatregelen behoorde te nemen om de arbeidsverhoudingen te verbeteren en de sociale noden te lenigen. De afschuwelijke omstandigheden, waarin vooral in de landen met een snel groeiende industrie de grote meerderheid van de bevolking leefde en werkte, bewezen dat althans op sociaal terrein in een maatschappij, zoals zich toen bezig was te ontwikkelen, een politiek van staatsonthouding onzedelijk, ondoelmatig en op den duur onhoudbaar was.

JOHN STUART MILL, de schrijver van een vermaarde verhandeling „On Liberty”, schreef in 1848, dat zo een keuze zou moeten worden gedaan tussen het communisme en de toenmalige staat van de maatschappij, met al haar lijden en onrecht, „all the difficulties, great or small, of communism, would be as dust in the balance.”¹⁾

In Engeland waren trouwens ook onder de conservatieven reeds vroeg velen, die oog hadden voor het harde lot van de arbeiders en armen. Eén voorbeeld slechts: DISRAELI. Reeds in 1837, tijdens de verkiezingscampagne, welke hem eindelijk de zo vurig begeerde zetel in het Lagerhuis bracht, trok hij heftig te velde tegen de toen drie jaar oude Armenwet, op grond waarvan de zo berucht geworden werkhuizen zijn ingesteld. „Its primary object is formed not only on a political blunder, but a moral error — it went on the principle that relief to the poor is a *charity*. I maintain that it is a *right*.” 35 jaar later opende hij als leider der oppositie met een grote rede de campagne die leidde tot zijn tweede ministerie, dat vele sociale verbeteringen tot stand bracht. Daarin verklaarde hij, dat „the first consideration of a Minister should be the health of the people.”²⁾ Voor des Predikers verzuchting „vanitas vanitatum, omnia vanitas” stelde hij in de plaats de strijdkreet „sanitas sanitatum, omnia sanitas”, — een leuze die in ons land slechts dank zij de vrijheid van drukpers overal straffeloos kan worden herhaald.³⁾

¹⁾ Principles of Political Economy, boek II, ch. I, sec. 3.

²⁾ W. F. Monypenny and G. E. Buckle, The Life of Benjamin Disraeli, Earl of Beaconsfield, Vol. I p. 373 en Vol. V, p. 190.

³⁾ De H.R. verklaarde onverbindend een gemeentelijk verbod om borden met het woord „Sanitas” te vertonen (5 Nov. 1928, W. 11913, N.J. '29 blz. 498).

Hier te lande vestigde een man als KUYPER veler aandacht op de sociale kwestie; met zijn pakkende betoogtrant doordrong hij ook anderen dan zijn medestanders van de noodzaak van diep ingrijpende hervormingen. De encycliek *Rerum Novarum*, door PAUS PIUS XI veertig jaar later de „Magna Charta der sociale orde” genoemd, wees de overheid in 1891 uitvoerig en met nadruk op haar plicht tot regeling van de arbeid en de bescherming van de arbeiders. Meermalen werd deze aanmaning herhaald en in de radioboodschappen van Pinksteren 1941 en Kerstmis 1942 noemde PAUS PIUS XII het recht op arbeid — ce principe fondamental de l'évangile socialiste ¹⁾ — onder de natuurlijke rechten van de mens. ²⁾

Al bleven de principiële verschillen in uitgangspunt en einddoel, zo goed als algemeen werd de opvatting, dat de overheid tot taak heeft de sociale euvelen te voorkomen en te bestrijden. In de practische politiek kon dientengevolge een ruime mate van overeenstemming worden bereikt over concrete maatregelen, welke vele van de door of namens de arbeiders geuite wensen verwezenlijkten. Nog in de vorige eeuw kon dan ook SYDNEY WEBB verheugd schrijven, dat de wetgevers allen socialisten zijn zonder het te weten en dat de moderne economische geschiedenis bijna een ononderbroken kroniek van de vorderingen van het socialisme is.

Men kan de ontwikkeling ook anders zien. Blijkens de encycliek *Quadragesimo Anno* is het socialisme nog steeds onverenigbaar met de leerstellingen der Katholieke kerk, maar valt het niet te ontkennen, dat de wensen der gematigde socialisten de rechtmatige eisen der christelijke maatschappij-hervormers somtijds sterk nabij komen; zelfs is het niet uitgesloten, dat de verschillen hoe langer hoe geringer zullen worden.

12. De verruiming van de staatstaak, welke vooral daar plaats greep waar het algemeen kiesrecht werd ingevoerd,

¹⁾ Omschrijving van de liberale Franse oud-minister Léon Faucher in 1853.

²⁾ Door Chevalier en Marmy zijn de genoemde documenten met vele andere verzameld in: *La Communauté Humaine selon l'esprit chrétien*. De encyclieken zijn ook, met een Nederlandse vertaling, uitgegeven in opdracht van het R.K. Werkliedenverbond.

voltrok zich in sommige landen geleidelijk, zij het dat de oorlogen telkens aanleiding gaven tot een aanmerkelijke versnelling van het tempo. In nieuw-gevormde landen en in landen, waar een revolutie wijziging bracht in de regeringsvorm, bood de vaststelling of hernieuwing van een grondwet een welkome gelegenheid om de beginselen en idealen van het nieuwe bewind plechtig te bevestigen. Van deze nieuwe constituties verwierf die van Weimar de grootste bekendheid. Haar tweede „Hauptteil“, bestaande uit 56 artikelen, was gewijd aan de „Grundrechte und Grundpflichten der Deutschen“. De sociale grondrechten worden daarin echter nog niet geformuleerd als subjectieve rechten, maar als plichten van de staat om bepaalde voorzieningen te treffen. Dit Duitse voorbeeld vond navolging, vooral in Oost- en Zuid-Europa.¹⁾

De Russische grondwet noemt en erkent de sociale grondrechten wel uitdrukkelijk; na de tweede wereldoorlog moest deze grondwet in verschillende landen worden nagevolgd. In Zuid- en Midden-Amerika werden reeds eerder vele grondwetten kwistig bedeed met voorschriften over de plichten van de Staat met betrekking tot het welzijn en de welstand van de burgers. Sinds 1945 zijn in verschillende van die landen deze bepalingen aangevuld, terwijl de sociale grondrechten ook in vele nieuwe grondwetten een plaats verwierven. Een fraai voorbeeld is de grondwet van Argentinië, waarin o.m. tien rechten van de ouden van dagen worden opgesomd.

Wat de Europese landen betreft, de grondwet van de Duitse Bondsrepubliek zwijgt over de sociale rechten; de grondwetten van haar deelstaten bevatten daarover echter uitvoerige bepalingen. Ook in de grondwet van de Italiaanse Republiek worden daaraan fraaie bepalingen gewijd. De Franse grondwet van 27 October 1946 heeft een moeilijke geboorte gehad, voornamelijk als gevolg van de grote meningsverschillen tussen de voor- en tegenstanders van een totale en sociale democratie. Natuurlijk waren hierbij ook de grondrechten in het geding. Nadat een eerste ontwerp bij een volksstemming met een kleine

¹⁾ Sweden Fang besprak deze grondwetten in zijn „Etude sur les Déclarations des Droits“, Parijs 1939.

meerderheid was verworpen, is bij een tweede stemming de thans geldende grondwet met een geringe meerderheid aanvaard. In de preambule daarvan bevestigt het Franse volk opnieuw plechtig de rechten en vrijheden uit de Verklaring van 1789 alsmede de fundamentele beginselen erkend door de wetten van de Republiek. Vervolgens proclameert het als „*particulièrement nécessaires à notre temps*” een aantal „*principes politiques, économiques et sociaux*”. Onder deze beginselen worden de voornaamste sociale grondrechten vermeld.

Zwitserland heeft in de grondwet de bevoegdheden van de Bondsrepubliek ten aanzien van het economische en sociale leven aanmerkelijk uitgebreid, maar men is daar afkerig van een grondwettelijke erkenning van de sociale grondrechten.¹⁾ In België wordt die erkenning eveneens door gezaghebbende schrijvers met klem van redenen ontraden.²⁾ Het door hen niet genoemde Luxemburg heeft echter in 1948 enkele bepalingen over de sociale grondrechten in de grondwet ingelast.

De Scandinavische landen hebben een uitgebreid stelsel van sociale voorzieningen, maar hun grondwetten maken geen melding van sociale grondrechten. In Noorwegen sprak op 12 December 1952 de socialistische meerderheid van het parlement zich uit ten gunste van een regeringsvoorstel om de grondwet aan te vullen met de bepaling, dat het de plicht en het recht van een ieder is te werken om in zijn levensonderhoud te voorzien. De voor wijziging van de grondwet vereiste meerderheid van $\frac{2}{3}$ der uitgebrachte stemmen werd echter niet verkregen.³⁾

¹⁾ Prof. H. Huber, *Soziale Verfassungsrechte?* in de Festgabe „Die Freiheit des Bürgers im schweizerischen Recht”, p. 149 e.v.

²⁾ Pierre Wigny, *Droit constitutionnel*, p. 278; P. de Visscher, *Les libertés économiques et sociales et la revision de la Constitution*, *Annales voor Rechtsgeleerdheid en Staatswetenschappen*, dl. XII, p. 305 e.v.; André J. Mast, *Esprit et méthode d'une revision constitutionnelle*, idem p. 263 e.v.

³⁾ Het eerste „*Yearbook on Human Rights*”, dat over 1946, geeft o.m. een overzicht van de bepalingen, welke de grondwetten bevatten over de rechten van de mens. In de volgende jaarboeken worden de wijzigingen en aanvullingen vermeld; verbeteringen in de sociale wetgeving worden in deze jaarboeken opgenomen als zijnde vorderingen op het terrein der economische en sociale rechten van de mens.

13. Deze sterke uitbreiding van de sociale grondrechten is niet verwonderlijk. In de tweede wereldoorlog met zijn ideologische inslag werd de strijd tegen de dictaturen gevoerd als een kruistocht voor vrijheid en democratie, welke beide begrippen daardoor meer en meer vereenzelvigd werden. Het is vooral Roosevelt geweest, die tussen de oude en de nieuwe grondrechten en tussen deze en de democratie een nauw verband heeft gelegd. In zijn boodschap aan het Congres van 6 Januari 1941 en herhaaldelijk daarna proclameerde hij vier essentiële vrijheden van de mens, welke hij zelf in een op 23 Februari 1942 gehouden radiorede als volgt samenvatte: *freedom of speech, freedom of religion, freedom from want and freedom from fear.*

Natuurlijk was op de nauwe samenhang van deze vrijheden reeds eeuwenlang gewezen.¹⁾ In de oorlog, die de tevoren zo omvangrijke werkloosheid wegvaagde, sloeg Roosevelt's leus echter aan; ook in vreedstijd zou de Staat moeten doen wat hem in oorlogstijd mogelijk bleek: het scheppen van werk en sociale zekerheid voor ieder die in staat is te werken. Schier dagelijks kan men thans lezen, dat alle vier vrijheden nodig zijn om de volledige ontplooiing van de menselijke persoonlijkheid mogelijk te maken en dat zij alle haar grondslag vinden in het ethisch postulaat, dat ieder mens in menswaardige omstandigheden moet leven.²⁾

De oude grondrechten alleen zijn niet voldoende: wie voortdurend in armoede en onzekerheid leeft, is niet vrij, al waarborgt de constitutie alle vrijheidsrechten. Thorbecke wees reeds op deze onvrijheid van de bezitlozen en zag daarin een rechtvaardiging van het censuskiesrecht, mits het verkrijgen van voldoende vermogen voor een ieder open stond.³⁾ Maar voor de individuele arbeider

1) Zie b.v. Thorbecke, Parl. Redev. dl. blz. 217: Niemand ziet voorbij, hoezeer van dien (stoffelijken) bloei wederom de vrijheid van den geest en de zedelijke vorming afhangen, zoodat men deze eerst mag verwachten, wanneer aan die stoffelijke voorwaarde is voldaan.

2) Herinnerd zij aan de hierboven (no. 4) genoemde resolutie, volgens dewelke de oude en de nieuwe grondrechten zijn „inter-connected and interdependent”.

3) Over het hedendaagsch staatsburgerschap, Historische Schetsen, blz. 84.

werd de mogelijkheid daartoe steeds kleiner en ieder afzonderlijk werd daardoor steeds meer afhankelijk van de werkgever. De gemeenschap moest hem daarom helpen. THORBECKE's tijdgenoot LACORDAIRE zei het kort en scherp in één van zijn beroemde preken: „Entre le fort et le faible, entre le riche et le pauvre, entre le maître et le serviteur, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit”.

Individueel machteloos, doch sterk in groepsverband, hebben de economisch zwakken in de democratische landen de steun van de wetgever verworven; ook zij leerden daar gebruik te maken van de vrijheidsrechten, waarvan dat van vereniging en vergadering hun aanvankelijk bijkans geheel was onthouden. Nadat zij het kiesrecht hadden verworven en daarmee belangrijke politieke macht, verwierven zij een steeds omvangrijker economische en sociale bescherming.

Zulk een bescherming is onmisbaar in een maatschappij, welke berust op arbeidsverdeling en specialisatie, want daarin zijn de mensen in hoge mate van elkaar afhankelijk en is de enkeling vaak buiten zijn schuld onmachtig om in zijn onderhoud te voorzien. De staat, die de organisatie van het maatschappelijke leven handhaaft, wordt daarom verplicht geacht degenen, die slachtoffer worden van die organisatie, te helpen.¹⁾ Deze plicht staat op één lijn met die tot eerbiediging van de vrijheidsrechten. Zonder de vrijheidsrechten is de staatsinrichting niet deugdelijk, althans niet democratisch, want een democratie kan slechts functioneren, indien en doordat de vrijheidsrechten worden ontzien. Waar persoonlijke vrijheid niet is gewaarborgd, waar vrijheid van drukpers en vrijheid van vereniging en vergadering ontbreken, zijn vrije menings- en partijvorming niet mogelijk en ontbreekt dus de grondslag voor een democratisch staatsbestel. Maar de ervaring leert, dat een democratie evenmin in stand kan blijven, wanneer de staat sociale misstanden laat voortwoekeren en gebrek en werkloosheid

¹⁾ In een boodschap aan het Congres van 24 Mei 1948 schreef Truman o.m.: „It has long been recognised as an inescapable obligation of a democratic society to provide for every individual some measure of basic protection from hardship and want caused by factors beyond his control”.

welig tieren. En de burgerlijke vrijheden gaan dan mede teloor. Wie verkommert in de zorg om het dagelijks brood, wie de vreugde van de arbeid mist, hecht geen waarde aan die vrijheden, ja, hij zal ze veelal ook aan anderen misgunnen en ze gaarne prijs geven ten gunste van een hem voorgespiegelde lotsverbetering.¹⁾ BEVERIDGE besloot zijn beroemd rapport over „Full employment in a free society” met de woorden: „If full employment is not won and kept, no liberties are secure, for to many they will not seem worth while”.²⁾

De hiervoor nodige herverdeling van het nationale inkomen werd reeds door ROUSSEAU aanbevolen in zijn „Du contrat social”: „Voulez-vous donner à l'état de la consistance, rapprochez les degrés extrêmes autant qu'il est possible; ne souffrez ni des gens opulents ni des gueux”.

Wat voor de nationale gemeenschappen geldt, is ook van toepassing op de internationale gemeenschap. Een vreedzame ontwikkeling van de betrekkingen tussen de volken is niet mogelijk en de vrijheden van de welvarende landen zijn in gevaar, zolang armoede en gebrek de bevolking van vele andere gebieden blijven teisteren. In tal van verklaringen is deze waarheid vastgelegd; de hulp aan de minder ontwikkelde landen en vele andere steunmaatregelen zijn mede ingegeven door „verlicht eigenbelang”.

14. Terloops zij opgemerkt, dat de samenkoppeling van de oude en de nieuwe grondrechten, van de geestelijke belangen der mensheid en de stoffelijke belangen van het mensdom, niet in alle opzichten een versterking vormt van de vrijheid. Zij schept het gevaar, dat velen het onderscheid tussen beide soorten van grondrechten uit het oog verliezen en ook de oude grondrechten gaan beschouwen als doeleinden, die de Staat moet trachten

1) Vgl. D. Simons, Het administratief recht in de Grondwet, Geschriften Ver. v. Adm. Recht XVII blz. 26.

2) In „Hundert Jahre Schweizerisches Recht”, het in 1952 uitgegeven feestnummer van het Tijdschrift voor Zwitsers Recht, wordt op blz. 96 met instemming aangehaald de uitspraak van een conseiller fédéral: „Justice sociale et sécurité sont devenues des notions complémentaires de la liberté et constituent avec elle les fondements d'une démocratie réelle”.

te verwezenlijken, voorzover dit hem mogelijk is en in het algemeen belang gewenst voorkomt.¹⁾ Bewust of onbewust werken zij er dan toe mede, dat de individuele vrijheid een soortgelijk karakter krijgt als de autonomie der gemeenten en provinciën, waarvan sinds Buijs vrij algemeen wordt geleerd, dat de mate waarin zij aan deze lichamen moet worden gelaten, bepaald wordt en ook bepaald moet worden door overwegingen van doelmatigheid. Zoals vroeger de staatsorganisatie geacht werd alleen te dienen om de natuurlijke vrijheden van de mensen te beschermen, worden dan omgekeerd die vrijheden alleen erkend en gehandhaafd, voorzover nodig en nuttig om de staatsorganisatie goed te doen functioneren. Dusdoende is men al een heel eind gevorderd op de weg naar de staatsalmacht.

Het steeds weer als absoluut recht proclameren van de nieuwe rechten tezamen met de oude vrijheden versluiert bovendien het kernprobleem van onze tijd. Dat is immers juist, hoe en in welke mate de thans zo hevig begeerde zekerheid is te verenigen met de zo moeizaam verworven vrijheid. „No society can survive without coördination of basic valuations”.²⁾

Verwarrend werkt ook de gewoonte om de eerbied voor de vrijheidsrechten te vereenzelvigen met de moderne democratie. Het is niet alleen uit historisch oogpunt onjuist om beginselen met eeuwigheidswaarde te monopolie-

¹⁾ Natuurlijk wordt deze opvatting sterk gepropageerd door de communistische landen en vindt zij een gunstig onthaal in de zg. onderontwikkelde gebieden, waar en de vrijheidsrechten en de sociale rechten nog grotendeels toekomstmuziek zijn; in zijn in no. 4 genoemd artikel beschrijft Dr. Malik, hoe dank zij de gestage en goed geleide arbeid van deze beide groepen van landen in de Commissie voor de Rechten van de Mens der V.N. de vrijheidsrechten op de achtergrond zijn geschoven ten gunste van de sociale rechten.

²⁾ Karl Mannheim, *Diagnosis of our time*, p. 29. Een „Conférence européenne de la culture” heeft in Dec. 1949 een resolutie aangenomen, waarin o.m. wordt gezegd: „L'Europe ne se sauvera pas en choisissant entre la liberté et la justice sociale, car la liberté sans la justice n'est que désordre et la justice sans liberté aboutit fatalement au camp de concentration; l'Europe ne sauvera ses intérêts qu'en sauvant tout d'abord la dignité de l'homme”. Veel houvast geeft dit richtsnoer niet.

seren voor een bepaalde staatsvorm, die stellig niet voor alle volken en alle tijden de beste is. Er zijn ook thans nog vele landen, waar de geestelijke, sociale en politieke grondslagen waarop een parlementaire of soortgelijke democratie moet berusten, ontbreken. Toch kan en moet de eis worden gesteld, dat ook in die landen de elementaire vrijheidsrechten worden erkend. Juist daardoor wordt de weg geopend naar de democratie. Want al is deze niet bestaanbaar zonder eerbiediging van de vrijheidsrechten en al worden door haar instellingen die rechten het best gewaarborgd, niet de democratie is de grondslag van die rechten, maar de algemene erkenning van die rechten vormt een der grondslagen voor een democratie.

15. Hier te lande kwam de bemoeiing van de overheid met de sociale toestanden eerst goed op stoot tegen het einde van de vorige eeuw. Het kabinet PIERSON-GOEMAN BORCESIUS werd bij zijn optreden in 1897 door het lid van de Tweede Kamer NOLENS met grote instemming begroet als het ministerie van de sociale rechtvaardigheid. Toen kort daarna het ontwerp-Ongevallenwet werd ingediend, bleken nog slechts „sommige” kamerleden dit af te keuren als een stap op de weg naar het socialisme en het toegeven aan een tijdelijke stroming van de publieke opinie. De stroming werd echter steeds krachtiger en in deze eeuw is geen ministerie aan het bewind geweest, dat zich niet intensief met sociale vraagstukken heeft bezig gehouden. Men behoeft zich slechts de namen der ministeriële departementen in herinnering te brengen om te beseffen, welk een grote omvang de bemoeiingen van de overheid met het maatschappelijk leven hebben bereikt.¹⁾ Bij verschillende departementen, waar de naam niet zulk een duidelijke aanwijzing geeft, vormt eveneens de behandeling van sociale problemen een belangrijk onderdeel van hun taak; men denke slechts aan de reclassering en de kinderbescherming bij Justitie, aan

1) Maatschappelijk Werk, Sociale Zaken en Volksgezondheid, Wederopbouw en Volkshuisvesting, Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening, Economische Zaken met een aparte minister voor P.B.O. en bezitsspreiding en een staatssecretaris voor de middenstand.

de jeugdzorg bij Onderwijs en aan de belastingen bij Financiën.¹⁾

Aan de vermaatschappelijking van het privaatrecht en de enorme uitbreiding van het arbeidsrecht werkten alle partijen mee. De Arbeidswet-1919 werd door de Tweede Kamer met gezang ingehaald. De huisvesting van de burgers met geringe draagkracht, en tijdelijk ook die van iedere ingezetene, werd een voorwerp van overheidszorg. De schade, veroorzaakt door oorlog of natuurrampen, blijft niet meer volledig ten laste van de slachtoffers; hun worden rechten jegens de gemeenschap toegekend tot tegemoetkoming in of zelfs tot vergoeding van de schade. De sociale verzekeringswetten geven thans aan tal van personen nauwkeurig omschreven, zo nodig voor rechtscolleges geldend te maken rechten. Bij de invoering van dergelijke wetten werd veelal uitdrukkelijk ook een recht op een rente gegeven aan personen, die nimmer enige premie hadden voldaan.²⁾ Alle behoeftige ouden van dagen kregen, dank zij de Noodwet Ouderdomsvoorziening, recht op een bescheiden uitkering; de Werkloosheidswet bracht ten langen leste de verplichte verzekering van de arbeiders tegen werkloosheid. De betekenis van deze wet blijkt zonneklaar uit hetgeen DICEY in 1914 schreef naar aanleiding van de eerste soortgelijke wet in Engeland: „The statesmen who have introduced unemployment insurance supported by the State have, whether they knew it or not, acknowledged in principle the *droit au travail* for the sake of wich socialists died behind the barricades of June 1848”.³⁾

1) Enkele leden van de Commissie van Belastingen uit de Tweede Kamer spraken er onlangs hun voldoening over uit, dat de z.g. „neutraliteit van de belastingen” thans algemeen wordt verworpen en dat thans blijkbaar algemeen de stelling wordt aanvaard, dat de belastingheffing, zij het binnen zekere grenzen, die door haar aard en karakter worden gesteld, mede mag worden gebruikt tot het bereiken van doeleinden, die door het algemene Regeringsbeleid worden gesteld (V.V. wetsontwerp tot wijziging van het Besluit op de Inkomstenbelasting 1941, enz.; Bijl. Hand. Tweede Kamer 1952/53 no. 2613).

2) Voorbeelden van dergelijke rechten op een kosteloze rente zijn te vinden in de artt. 369 en 370 der Invaliditeitswet en art. 38 der Ouderdomswet 1919.

3) Lectures on the relation between law and public opinion in England, (2d. ed.) XXXVIII.

16. Het is dus thans zo, dat de verlangens waaraan de sociale grondrechten uitdrukking geven, in ons positieve recht in belangrijke mate zijn verwezenlijkt. Deze omstandigheid is van groot belang voor de vraag, of de sociale grondrechten in de grondwet moeten worden vastgelegd. Daaruit volgt immers, dat voor ons land die vraag, althans in hoofdzaak, er een is van technisch-juridische aard. Beslissend moet derhalve zijn, of de thans aanvaarde beginselen voor het economische en sociale beleid en de vele nog sterk aan wijziging, uitbreiding en verfijning onderhevige sociale voorzieningen op deugdelijke wijze worden samengevat, alsook van een goede grondslag en een duidelijke leidraad voor hun verdere ontwikkeling worden voorzien, indien de sociale grondrechten met zoveel woorden in de grondwet zouden worden geproclameerd.

De uitlatingen ten gunste van een bevestigend antwoord zijn voor het merendeel slechts karig gemotiveerd.¹⁾ Het hoofdargument is, dat de sociale grondrechten of althans sommige ervan thans met de vrijheidsrechten behoren tot het geestelijke fundament van de Nederlandse samenleving en daarom een plaats, en zelfs een ereplaats, in de grondwet verdienen. Anderen leggen er meer de nadruk op, dat de grondwet in pregnante vorm uitdrukking dient te geven aan de moderne opvattingen omtrent de staatstaak. Daarvoor zouden de sociale rechten uitermate geschikt zijn, daar zij ook in het internationale spraakgebruik meer en meer worden gebezigd om de economische en sociale taak van de georganiseerde politieke gemeenschappen te omschrijven. De toenemende internationale samenwerking maakt het wenselijk, dat Nederland zich bij dit spraakgebruik aan-

¹⁾ M. van der Goes van Naters, Bijl. Hand. Tweede Kamer 1947/48, no. 775,7; zie ook zijn bijdrage „Vormgeving en hervorming der Grondwet” in de bundel „Grondwet en Maatschappij in Nederland 1848—1948”, blz. 157 e.v.; D. Simons, Het administratief recht in de Grondwet, Geschriften Ver. v. Adm. Recht XVII blz. 32 en XVIII blz. 28; S. O. van Poelje, a.w. XVIII blz. 23; P. R. A. P. Dresen, Op welke wijze moeten de Grondrechten in de Grondwet geregeld worden?, Kath. Staatk. Maandschrift, 5e Jaargang blz. 5 e.v.; G. M. J. Veldkamp, Sociale Grondrechten, A. R. K. A.-Weekblad 1951, nos 22—24; C. J. Goudsmit, Volksgezondheid in Ned. Bestuursrecht (3e druk) blz. 604 e.v.

sluit. Door de sociale grondrechten in de grondwet vast te leggen, geeft ons land op de krachtigst mogelijke wijze blijk ernst te maken met de uit die rechten voort-spruitende plichten. Die plichten worden zodoende buiten de partijstrijd geplaatst; bovendien zal een erkenning van de sociale rechten in de grondwet de aansprakelijkheid voor dit staatsstuk doen toenemen.

17. Zijn bovenstaande argumenten overtuigend? Ik meen, dat hierop een ontkennend antwoord past, ook al zou het wenselijk zijn dat in de grondwet bepalingen worden opgenomen omtrent de geestelijke grondslagen van de samenleving en de bemoeiingen van de overheid met het maatschappelijk leven. Want de erkenning van sociale grondrechten is m.i. hiervoor een ondeugdelijk middel. In een regeling van positief recht zijn zij reeds daarom misplaatst, omdat zij, naar hierboven (no. 6) bleek, geen „echte” rechten zijn. Zij zijn beginseluit-spraken, waarvan niemand nakoming kan vorderen. Men handelt onvoorzichtig, indien men dergelijke beginselen, als rechten geformuleerd, in een zelfde staatsstuk op-neemt met strak te handhaven rechten en regels van dwingend recht. De slappe, vergoelijkende uitlegging, welke men noodzakelijkerwijze aan de sociale rechten zou moeten geven, is besmettelijk en dreigt telkens weer over te slaan op de voorschriften, die wél als strenge rechtsnormen zijn bedoeld. Natuurlijk kan de grondwet-gever trachten, misverstand omtrent het karakter van de sociale rechten te voorkomen, b.v. door aan te geven dat zij nadere uitwerking en concretisering behoeven. De be-faamde psychologische uitwerking gaat dan echter goed-deels teloor; ook aldus geamendeerd behoren zij m.i. in ons positieve recht niet thuis.

Het internationale recht laat ons hierin geheel vrij; de sociale grondrechten komen slechts voor in onver-bindende beginselverklaringen. En terecht streeft men thans niet naar een formele erkenning van die rechten in de nationale rechtsstelsels, maar naar verdragen, die vastleggen welke verplichtingen voor de staten uit de sociale rechten voortvloeien. Het zijn stellig ook niet de landen met de slechtste sociale toestanden, waar de grond-wet over de sociale rechten zwijgt. Het zijn juist die

landen, waar de democratie het hechtst is geworteld, waar de ontwikkeling geleidelijk verliep en waar het reeds lang niet gaat om de erkenning van abstracte rechten, maar om de verwezenlijking van wat praktisch mogelijk is. Het zijn ook de landen, die het meest met het onze gemeen hebben.

Dit is geen toeval, want de sociale rechten vertolken eigenlijk bijster slecht hetgeen in landen als het onze van de overheid wordt verlangd. Men is daar afkerig van individuele rechten jegens de overheid op werk en sociale zorg; men verlangt veeleer, dat de overheid het de burgers mogelijk maakt, ieder afzonderlijk en tezamen, voor zich zelve te zorgen. Een grondwet, die beoogt uiting te geven aan de politieke denkbeelden en het rechtsbewustzijn van de bevolking moet niet rechten formuleren, welke door de grote meerderheid van die bevolking niet worden erkend.

Niemand verdedigt om in de grondwet op te nemen, dat ieder recht heeft op waterstaatszorg en op bescherming tegen oorlogsgeweld. Toch draagt de taak van de overheid op het gebied van de waterstaat en de defensie veel minder een subsidiair karakter dan die op sociaal en economisch terrein en is zij voor de burgers even belangrijk. Een versiering van problemen met een opsmuk, die er niet aan hoort, belet ze juist te zien en juist te stellen en belet dus ook ze meester te worden. Daarom is het verkeerd, instructienormen voor de overheid te formuleren als rechten van de burgers. Die formulering kan ongedachte en ongewenste gevolgen hebben, b.v. bij de werkstaking, de uitsluiting, de boycot, de collectieve arbeidsovereenkomst, de onderhoudsplicht van bloedverwanten en de verordenende bevoegdheid der lagere corporaties. Zeker zal zij verwarrend werken bij het toch al zo moeilijke probleem van de onrechtmatige overheidsdaad. Zo leert de Hoge Raad, dat de overtreding van een publiekrechtelijk voorschrift de overheid slechts dan bloot stelt aan een vordering uit art. 1401 B.W., indien dat voorschrift voor de terzake belanghebbenden „een aanspraak op zekere gedraging van de overheid wil vestigen”.¹⁾ De wetgever behoort daarom geen rechten

¹⁾ H.R. 23 November 1939, N.J. 1940 no. 242 (Zuiderhaven te Zutphen).

te scheppen, indien elke bedoeling om zulk een aanspraak te verlenen hem vreemd is. „Ook een Grondwet moet oprecht zijn en niet de schijn aannemen iets te geven wat zij inderdaad onthoudt”.¹⁾

Stellig is het misleidend rechten op werk en op sociale zekerheid te beloven of te erkennen in een land als het onze, dat onmachtig is zijn economisch leven zelfstandig te regelen, voor zijn welvaart afhankelijk is van de internationale handel en met kracht de emigratie van zijn burgers moet bevorderen. Het zal de eerbied voor de grondwet niet verhogen, indien daarin rechten worden erkend, waarvan elke burger weet dat ze een phrase zijn.²⁾

Bij dit alles komt nog, dat de inhoud van de sociale rechten zo onduidelijk en vaag is, dat zij ook daarom onbruikbaar zijn. Voorstanders van totaal verschillende opvattingen omtrent de verhouding van overheid en onderdaan beschouwen de sociale rechten als een goede samenvatting van hun denkbeelden; daaronder zijn er welke in ons land bijkans algemeen worden verworpen. Hoe ernstig deze bezwaren zijn, valt het best aan te tonen door een korte bespreking van drie der voornaamste sociale rechten.

18. „Het Koninkrijk der Nederlanden erkent den arbeid als „plicht en recht der burgers.

„De organisatie van den arbeid en zijn doeltreffendheid voor „burger en gemeenschap zijn voorwerp van de aanhoudende „zorg der overheden”.

¹⁾ Aldus Thorbecke op blz. 16 van zijn Bijdrage, waar hij de redactie van het artikel over het recht van vereniging en vergadering becritiscert. Even verder schrijft hij: „Wij schenken U een recht; wij zullen U later zeggen, in hoeverre gij er gebruik van moogt maken; dit is een grootmoedigheid, die niet veel kost; op deze wijze maakt een Grondwet rijk in rechten, en blijft de begiftigde zo arm als te voren”. Het kon voor de sociale rechten geschreven zijn.

²⁾ Een duidelijk voorbeeld van een sociaal recht bevat de Landarbeiderswet: aan elke landarbeider, die aan de gestelde eisen voldoet, wordt gelegenheid gegeven om land met woning in eigendom of los land in pacht te krijgen. Aldus artikel 1, waarvan de nakoming wordt gewaarborgd, doordat tegen weigering van een aanvraag beroep openstaat. Bij de totstandkoming van de wet moest de regering echter toegeven, dat „wanneer geen geschikt land voor de landarbeider kan worden gevonden, de wet hem niet zal kunnen helpen”.

Deze bepaling lijkt sprekend op voorschriften uit grondwetten en wetten die zijn uitgevaardigd hetzij door nationaal-socialisten, hetzij door communisten. Niet daaraan echter is zij ontleend, maar aan de „Bijdrage tot Herstel en Vernieuwing”, welke PROF. MR C. P. M. ROMME bij de bevrijding in 1945 heeft gepubliceerd onder de titel „Nieuwe Grondwetsartikelen”. De door de heer ROMME aan dit voorschrift verbonden sancties zouden eveneens elke moderne dictator plezier doen. Immers hij stelt voor, de vrijheid van drukpers alleen toe te laten voor gedachten of gevoelens in genen dele aantastende hetgeen in het zojuist geciteerde voorschrift wordt erkend; door het recht van petitie zal dat artikel evenmin mogen worden aangetast; alleen die Nederlanders zullen benoembaar zijn tot een landsbediening, die aanvaarden, dat het Koninkrijk terecht de in dat artikel vervatte erkenning doet.¹⁾ En dat het de heer ROMME ernst is met de erkenning niet slechts van het recht, maar ook van de plicht tot arbeid, blijkt wel hieruit, dat daarmede „de staking wordt veroordeeld en verbannen”. Wie een dergelijk algemeen verbod van staking onwenselijk acht en b.v. meer gevoelt voor de tegenwoordige Franse grondwet, die evenals verschillende andere moderne grondwetten bij de sociale grondrechten het stakingsrecht uitdrukkelijk noemt²⁾, kan dus met het aangehaalde artikel niet instemmen en ziet zich daarmede niet slechts de toegang tot de openbare dienst ontzegd, maar ook de bevoegdheid om zijn afwijkende opinie kenbaar te maken. Waarlijk, de schrijver overdreef niet, toen hij de door hem voorgestelde erkenning er een noemde welke „zwaar is van consequenties”.

¹⁾ Een zelfde bescherming wordt voorgesteld ten gunste van vijf andere voorschriften over „de grondslagen van het Koninkrijk”. „De bevordering van de eere Gods” wordt daarin genoemd als een „voorwerp van de aanhoudende zorg der Overheden”; zo ook „de verbreiding van de eigendom en zijn juiste gebruik”, alsmede het toezicht van Overheidswege op de zelfwerkzaamheid der burgers op geestelijk en stoffelijk terrein; a.w. blz. 28.

²⁾ Alin. 7 van de preambule luidt: Le droit de grève s'exerce dans le cadre des lois qui le réglementent. Toch bepaalt ook deze preambule: Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi.

19. Het is niet ongevaarlijk, de zedelijke plicht tot arbeid en het recht op werk over te brengen naar de sfeer van het positieve recht. Een grondwet, die de plicht tot arbeid erkent, zet de deur open voor dwangarbeid. Met de erkenning van het „recht op arbeid” maakt zij een gebaar, dat vatbaar is voor velerlei uitleg, daar „any attempt to place one meaning on that phrase is doomed to failure. The meaning of „the right to work” has varied, not only with time and area, but also with the variety of attitudes and interests, fact situations and approaches to them”.¹⁾

Herinnert men zich nog, hoe Turgor de afschaffing van de gilden motiveerde? Al werd het daartoe strekkend decreet, dat hij op 12 Maart 1776 Lodewijk XVI deed uitvaardigen, ingetrokken na zijn kort daarop gevolgd ontslag, het bleef vermaard, omdat het principieel de stelling verwierp, dat het recht om te arbeiden zou zijn een „droit royal, que le prince pouvait vendre, et que les sujets devaient acheter”. Immers: „Dieu, en donnant à l'homme des besoins, en lui rendant nécessaire la ressource du travail, a fait du droit de travailler la propriété de tout homme, et cette propriété est la première, la plus sacrée et la plus imprescriptible de toutes”.

Nog bij de grondwetsherziening van 1938 waren het de liberalen, die in de Eerste Kamer er op aandrongen, dat in de grondwet een plaats zou worden ingeruimd voor het recht op arbeid, „met het oog op de wassende neiging, de vrijheid van arbeid van overheidswege aan banden te leggen in een mate, die hun niet oirbaar als ook strijdig met het algemeen belang voorkwam, en op de noodzakelijkheid, aan werkwilligen meer bescherming te verlenen dan deze thans genieten.”²⁾

In deze betekenis wordt het recht op arbeid ook herhaaldelijk gebruikt in de Verenigde Staten van Amerika, waar het niet bedreigd wordt door de staat, maar door machtige particuliere belangengroepen. In het bijzonder

¹⁾ Arthur Lemhoff, *The Right to work: here and abroad*; Illinois Law Review, vol. 46, p. 661 (1951).

²⁾ Bijl. Hand. Eerste Kamer 1936/37 no. 105; Hand. id. blz. 545. Minister de Wilde antwoordde o.m.: „Het is inderdaad niets waard, of men in de Grondwet zegt: de mens heeft recht op arbeid. Men kan het er even goed uitlaten; dat verandert aan de zaak niets”; t.a.p. blz. 554.

worstelen wetgeving en rechtspraak daar met de problemen, die veroorzaakt worden door het gebruik, dat sommige vakverenigingen maken van haar grote macht.¹⁾ Het bekendste voorbeeld is de closed shop-clausule, het beding in een collectieve arbeidsovereenkomst, dat de werkgevers alleen arbeiders in dienst mogen nemen en houden, die zijn aangesloten bij de contracterende vakvereniging. Dit beding heeft immers ten gevolge, dat de vakvereniging een arbeider door hem als lid te weigeren, zijn betrekking kan doen verliezen en het verkrijgen van een nieuwe baan kan beletten, alsook een lid brodeeloos kan maken door hem zijn lidmaatschap te ontnemen. Ook komt het voor, dat een vakvereniging het bedrijf van een haar onwelgevallige leverancier of afnemer van de werkgevers te gronde richt door de werkgevers te dwingen de handelsbetrekkingen met deze persoon op te geven.

Dit recht op werk vindt ook bescherming in de Engelse rechtspraak. Zo verklaarde de rechter daar nietig een besluit van de vereniging van amusementsbedrijven, waarbij een draaimolen-exploitant als lid was geroyeerd. Bij zijn uitvoerige motivering zeide Lord Justice DENNING: „A man's right to work was just as important as, if not more important than, his rights of property. The courts intervened every day to protect rights of property. They must also intervene to protect the right to work”.²⁾

20. Tegenwoordig bedoelt men echter doorgaans met het recht op arbeid niet het droit de travailler, maar het droit au travail, niet de negatieve vrijheid van beroep en bedrijf, maar het positieve recht op een betrekking, niet het recht om arbeid te zoeken, maar het recht om arbeid te vinden. Vandaar dat VISHINSKY kan verkondigen: „The right to work is the foundation, whereon the Soviet citizen's rights and freedoms rest”.³⁾ De communistische

1) Zie o.m. Millis and Brown, *From the Wagner act to Taft-Hartley*; Glenn W. Miller, *Problems of labor*. In ons land verbiedt art. 2 der Wet van 25 Mei 1937 Stb. 801 het algemeen verbindend verklaren van tegen derden gerichte bepalingen in een coll. arbeidsovereenkomst; ook maakt deze wet onverbindendverklaring mogelijk.

2) In case *Lee v. Showmen's Guild of Great Britain*; *The Times*, April 5, 1952, p. 9.

3) A.w. p. 563.

staten menen, dat zij dat recht op arbeid kunnen verwezenlijken door hun volledige beschikkingsmacht over de productiemiddelen.¹⁾ Maar tot de productiemiddelen, waarover die macht zich uitstrekt, behoort daar ook de menselijke arbeidskracht. Zo schrijft VISHINSKY, dat Partij en staat een onverbiddelijke strijd voeren tegen de lieden, die de voorgeschreven arbeidsdiscipline niet in acht nemen. Wie niet een deugdzame houding aanneemt tegenover zijn sociale plicht, schendt de Grondwet, met alle gevolgen van dien.²⁾

Noch in Rusland, noch elders, waar de burger recht op arbeid heeft, heeft hij *een* recht op arbeid, een rechtsaanspraak jegens de staat om een hem passende betrekking te verkrijgen. Een dergelijke rechtsaanspraak wordt hier te lande bijkans algemeen ook principiëel verworpen; immers niet de staat moet de burgers werk verschaffen; „het is integendeel de plicht van den individuelen burger zelf om door eigen activiteit de mogelijkheden voor zijn bestaan en zijn ontwikkeling te zoeken”.³⁾

In deze opvatting is de erkenning van het recht op arbeid niet meer dan een beginselverklaring, dat ieder die door werken in zijn levensonderhoud wil voorzien, een betrekking moet kunnen vinden.⁴⁾ Als zodanig kan zij dienst doen als „rechtsgrond”, d.w.z. als argument voor de plicht der gemeenschap tot hulp bij onvrijwillige werkloosheid. Wie buiten zijn schuld werkloos is, heeft echter slechts een recht op steun, voorzover de wet hem zulk een recht uitdrukkelijk toekent.

Ons positieve recht erkent voorts thans in zoverre een recht op arbeid van de arbeiders die een betrekking hebben, dat het hen beschermt tegen een onredelijke be-

¹⁾ Vishinsky, a.w. blz. 565: the right to work and the right of private property in the instruments and means of production are incompatible rights.

²⁾ A.w. blz. 636 e.v.

³⁾ Aldus oordeelde de veelzijdig samengestelde commissie, die in 1946 het rapport „Staatkundige Hervormingen” heeft uitgebracht aan het Genootschap voor den Rechtsstaat (blz. 44); zie ook N. E. H. van Esveld, De ontplooiing van de individu in het arbeidsrecht, blz. 196 en J. J. M. Van der Ven, Arbeid en Recht, blz. 8.

⁴⁾ Het ontwerp-verdrag over de sociale rechten noemt het recht op arbeid „the fundamental right of everyone to the opportunity, if he so desires, to gain his living by work which he freely accepts”.

eindiging daarvan door de werkgever; den werkzoekenden is echter iedere aanspraak op een betrekking onthouden. Wel verleent de overheid hulp bij het zoeken naar werk en vergemakkelijkt zij voor sommige groepen van personen het vinden daarvan. Zo verplicht de Wet plaatsing minder-valide arbeidskrachten van 1 Aug. 1947 (Stb. H 283) de grotere ondernemingen een of enkele van dergelijke arbeidskrachten in dienst te hebben.

De leuze, dat ieder recht heeft op arbeid, wordt tegenwoordig vooral gebruikt als de rechtsgrond, waarop berust de plicht van de overheid om te zorgen dat de werkgelegenheid zo groot mogelijk is. Het gaat hier dus om een der vele staats taken, een dier talrijke doelstellingen van het overheidsbeleid, die geen van alle volledig zijn te verwezenlijken en ten behoeve waarvan niet in de eerste plaats wettelijke, maar bestuurlijke maatregelen moeten worden genomen. Ook daarom kan van een individueel recht op werk geen sprake zijn. Trouwens, enige werkloosheid is volgens bijna alle economen niet slechts onvermijdelijk, maar zelfs nuttig.

Bovendien is een algehele uitbanning van de werkloosheid, zo al mogelijk, niet te verwezenlijken tenzij men de arbeiders de vrijheid om hun werk te kiezen en die om van werkgever te veranderen geheel zou ontnemen. Ook BEVERIDGE, de vurige voorstander van full employment, wijst hierop met nadruk: „100 per cent of employment at all times assumes the compulsory direction of labour. A margin of unemployment is not simply a business convenience; it is an incident of a free progressive society.”¹⁾ In een land, waar meer dan honderd-duizend inwoners werkloos plegen te zijn, zou waarschijnlijk een erkenning van het recht op arbeid ook geenszins een gunstige psychologische werking hebben.

Niet duidelijk is, welk „recht” de makers van het Unie-statuuut voor ogen heeft gestaan, toen zij ons land deden erkennen dat „ieder recht heeft op beschikbare arbeid”. Waarschijnlijk is hiermede bedoeld discriminatie op grond van geloof, ras, sexe enz. te verbieden.

¹⁾ Full employment in a free society, no. 167.

21. Nog algemener dan het recht op arbeid is het recht op sociale zekerheid. Ook deze uitdrukking wordt in verschillende betekenissen gebruikt; doorgaans schijnt te worden bedoeld op een recht dat moet dienen ter vervanging van het oude recht op steun bij behoefte. Evenals dit recht wordt het dan soms geacht dat op arbeid te omvatten. Immers, „dat gepaste werkgelegenheid voor ieder, die tot werken in staat is, het beste middel is om bestaanszekerheid te waarborgen” is een stelling, waarvan de juistheid wel voor ieder zou vaststaan, ook al hadden „zeer vele” Kamerleden haar niet in het Voorlopig Verslag over het ontwerp-Werkloosheidswet doen opnemen. Ook het recht op sociale zekerheid is dus slechts een beginsel, dat pas enige inhoud krijgt door de vele en veelsoortige maatregelen die nodig zijn om in de sociale noden te voorzien.

De tegenwoordige Minister van Sociale Zaken heeft bij de schriftelijke verdediging van zijn begroting over dit jaar verklaard:

„Het is verre van de ondergetekende, te willen suggereren, dat het ooit mogelijk zou zijn, een volledige materiële bestaanszekerheid te garanderen. En zelfs al ware het mogelijk, het zou niet wenselijk zijn.¹⁾ In een vrije samenleving dient de mens in de eerste plaats zelf een stuk bestaansverantwoordelijkheid te dragen, in zijn eigen belang en in dat der gemeenschap. Sociale Zekerheid van de wieg tot het graf, zoals dat wel heet, is geen leuze, welke men de ondergetekende ooit zal horen aanheffen. Dat kan alleen een totalitaire staat, die tot alles dwingen kan, voorspiegelen”.

In dit standpunt, dat de Tweede Kamer in overgrote meerderheid bleek te delen, ligt — als ik goed zie — een verwerping van een recht op sociale zekerheid opgesloten. Zolang deze opvatting de heersende is, zou het onjuist zijn, in de grondwet het bestaan van zulk een recht te erkennen.

¹⁾ Vgl. het beginselprogramma van de Partij van de Arbeid, waarvan de doelstelling onder meer vermeldt: „een maatschappelijke structuur... met gelijke ontwikkelingskansen voor ieder mens, op grondslag van een rechtsorde van de arbeid, waardoor aan een ieder bestaanszekerheid is gewaarborgd”.

Un jacobin ministre n'est pas un ministere jacobin.

In binnen- en buitenland wordt telkens weer betoogd, dat de staat verplicht is alle leden van de volksgemeenschap een bestaansminimum te verschaffen. De zedelijke plicht daartoe wordt in ons land al lang erkend; bij de totstandkoming van de Armenwet-1912 waren echter blijkens het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer de meeste leden „principieel gekant tegen alles wat zou kunnen worden uitgelegd als de erkenning van een recht op onderstand”. Met een zeer grote meerderheid van stemmen werd dan ook een amendement van de heer Vliegen verworpen, dat beoogde de gemeenten tot steun aan behoeftigen te verplichten. Volgens een in 1947 verschenen handboek over de Armenwet „zijn er tot heden geen aanwijzingen welke er op duiden, dat het algemene rechtsbewustzijn ten dezen in de loop der jaren gekenterd is”.¹⁾

Mijn indruk is, dat wel degelijk het gevoel en heeft veld gewonnen, dat de arme een recht op noodzakelijk levensonderhoud dient te hebben jegens de gemeenschap.²⁾ In het bijzonder lijkt het mij onwaarschijnlijk, dat de overgrote meerderheid van het parlement ook thans nog elk beroep tegen een weigering van steun door een gemeente onaanvaardbaar zou achten, omdat daarin een erkenning van een recht op onderstand zou zijn gelegen.³⁾ Maar ook wie de rechtspositie van de armen wil versterken, kan zeer wel afkerig zijn van het proclameren van een grondrecht op levensonderhoud. De erkenning van dat recht is waardeloos, als niet tevens wordt bepaald jegens wie het bestaat. Vestigt men een recht jegens de Staat, dan verzwaart men de regeling van tal van netelige onderwerpen; ik noem daarvan slechts de verhouding tussen openbare en particuliere maatschappelijke zorg en de verhouding tussen de onderhoudsplicht van de overheid en die van bloed- en aanverwanten. De plechtige erkenning van een dergelijk recht zou zeker het

¹⁾ Mr H. Fukkink, De Armenwet 1912, blz. 98.

²⁾ Zie b.v. Mr A. Büchenbacher, Het Ned. Armenrecht en het recht van de Arme, Ned. Jur. blad 1949 blz. 77 e.v.

³⁾ De ruime toepassing, die de Kroon aan art. 32 der Armenwet 1912 geeft, heeft de zelfstandigheid der gemeenten in deze reeds belangrijk verminderd.

verantwoordelijkheidsgevoel der burgers niet vermeerderen, maar waarschijnlijk wel het aantal arbeidsschuwe lieden en querulanten, waardoor dan weer versterking van de overheidsbevoegdheden nodig wordt.

Trouwens, een staat, die de rechtsplicht op zich neemt om aan een ieder een bestaansminimum te verschaffen, moet, als hij daarmee werkelijk ernst maakt, in beginsel ook een volledige zeggenschap over de burgers opeisen. Een hoogleraar uit het overbevolkte India zei het aldus: „Of course, this will perforce lead to a social control of the growth of population and to a compulsory family planning”.¹⁾

22. Het recht op gezondheid is een uiterst zonderling begrip, al hebben tal van landen het goedig aanvaard door toetreding tot de Wereldgezondheidsorganisatie. De in no. 4 geciteerde preambule van het Statuut wekt de indruk, alsof enige dokters voor jurist zijn gaan spelen, hetgeen bijkans even gevaarlijk is, als wanneer juristen de geneeskunst zouden gaan beoefenen.²⁾ Ook een dergelijk recht is niet meer dan een zinledige phrase, die in de grondwet meer kwaad dan goed zou doen. In de zeer ruime omschrijving, die de preambule aan het woord „gezondheid” geeft, valt het recht op gezondheid ten dele samen met dat op sociale zekerheid. Die omschrijving wordt dan ook met voorliefde ingeroepen door hen, die menen dat aan de organisaties en organen die de volksgezondheid behartigen, ook bevoegdheden behoren te worden gegeven op het arbeidsterrein van de organisaties en organen belast met de maatschappelijke zorg. Maar een deskundige als Mej. Mr. M. TJEENK WILLINK zei in de Eerste Kamer: „Als meer dan een leuze kan ik deze hooggestemde verklaring niet beschouwen, want als practische definitie gaat zij slechts op, op de wijze van een opgeblazen zeepbel, die uiteen-

¹⁾ D.N. Banerjee, *Political Ideologies and their influence on political behaviour*, p. 9.

²⁾ Ook art. 32 der Italiaanse Grondwet bepaalt, dat de Republiek gezondheid beschermt als een fundamenteel recht van de enkeling en een belang van de gemeenschap; voorts garandeert zij kosteloze behandeling van arme personen.

spat zodra men zou trachten er enig houvast aan te krijgen . . . De definitie is te veelomvattend en te zwevend om bruikbaar te zijn als grondslag voor praktische werken en organisatiemethoden".¹⁾

Het begrip verliest niets van zijn vaagheid en dus ook van zijn onbruikbaarheid, indien men het recht op gezondheid beperkt tot een recht op gezondheidszorg.²⁾ Door de erkenning daarvan verzwakt men het besef, dat een mens in de eerste plaats zelf voor zijn geestelijk en lichamelijk welzijn behoort te zorgen; ook zou die erkenning het staatsgezag kunnen verleiden tot te grote bemoeiingen met het particuliere leven der burgers. De humaniteit van sommige dienaren der overheid is bijwijlen zo groot, dat zij ons het heil met de sterke arm zouden willen opdringen.

23. In het bovenstaande is aangegeven, waarom de sociale grondrechten m.i. niet kunnen dienst doen als samenvatting van de grondslagen der in ons land na te streven maatschappelijke ordening. Behoren zij om die reden in de grondwet niet thuis, dan zijn zij evenmin op hun plaats in een inleiding op de grondwet, een soort van uitgebreide considerans, in de trant van de inleidingen waarmede verschillende internationale regelingen zijn versierd. Er is trouwens geen enkele reden om deze hier ongebruikelijke wijze van wetgeving te volgen, en dat nog wel juist bij de grondwet, die toch bij uitstek een nationaal karakter behoort te dragen. Daarbij komt, dat blijkens de in Frankrijk opgedane ervaring zulk een inleiding een nieuwe puzzle oproept; in dat land toch wordt levendig gestreden over de vraag, welke de rechtskracht is van de ongelukkige preambule, die daar aan de grondwet voorafgaat.³⁾

¹⁾ Hand. Eerste Kamer 1949/50 blz. 554.

²⁾ Voor erkenning van dit recht pleit Mr C. J. Goudsmit in zijn mij welwillend ter inzage verstrekte verhandeling „Volksgezondheid”, welke wordt opgenomen in de binnenkort te verschijnen nieuwe bewerking van het Ned. Bestuursrecht (blz. 604).

³⁾ Vedel, a.w. p. 326; Waline, *Revue du Droit Public* 1950 p. 691 e.v.

24. Een grondwet zonder sociale rechten, zoals hier wordt bepleit, behoeft niet te zijn een grondwet zonder voorschriften over de overheidsbemoeiingen met het sociale en economische leven. Er zijn grondwetten, die alleen de samenstelling en bevoegdheden van de voornaamste staatsorganen regelen. Onze grondwet heeft echter van meet aan voorschriften gegeven ten aanzien van verschillende onderdelen der staatstaak. Over datgene, wat thans het leeuwenaandeel van die taak vormt, zwijgt zij echter vrijwel volledig. STRUYCKEN¹⁾ heeft reeds in 1914 op deze leemte gewezen en velen zijn hem daarin gevolgd.²⁾

Daar sinds geruime tijd bijkans algemeen de overtuiging bestaat, dat de overheid verplicht is tot omvangrijke bemoeiingen met het economische en sociale leven, is het in overeenstemming met het historisch karakter van onze grondwet, dat die plicht daarin wordt vastgelegd met een summiere aanwijzing van de te treffen maatregelen en van de wijze, waarop deze moeten worden tot stand gebracht. In een land waar Staat en maatschappij zo nauw verbonden zijn als thans bij ons, is het wenselijk, dat de grondwet voor alle staatsorganen bindende voorschriften bevat over die maatregelen en bemoeiingen van de overheid, bij welke grote belangen van de burgers zijn betrokken en rondom welke de politieke strijd zich concentreert.

Door opdrachten en voorschriften te geven aan de overheidsorganen omtrent hetgeen zij op sociaal en economisch gebied gehouden zijn te doen, draagt de grondwetgever meer bij tot verwezenlijking van de sociale rechten, dan door deze alleen maar te proclameren. Bovendien doet hij dan hun karakter op de juiste wijze uitkomen en wordt hij zelf gedwongen zich bezig te houden met de twee nauw samenhangende onderwerpen, ter regeling waarvan de grondwet in hoofdzaak dient: de competentieverdeling tussen de verschillende overheden en de bescherming van de burger tegen misbruik van

¹⁾ De Grondwet, haar karakter en waarde, blz. 51; zie ook Het Staatsrecht van het Koninkrijk der Nederlanden, blz. 180.

²⁾ Laatstelijk Oud, Het Constitutioneel Recht van het Koninkrijk der Nederlanden, dl II blz. 31.

de overheidsmacht.¹⁾ Aldus te werk gaande, moet immers de grondwetgever in de eerste plaats beslissen, welke organen hij zal aanwijzen als bevoegd en verplicht om de nodige voorzieningen te treffen. Daarbij gaat het niet alleen om een keuze tussen de verschillende organen van het Rijk. Indien al hetgeen de sociale rechten betreft, tot rijkszaak zou worden gemaakt, zou de grondwet het grootste gedeelte van de moderne overheidstaak onttrekken aan de regelingsbevoegdheid van de lagere corporaties en daarmee een centralisatie bevorderen, die weinig of geen ruimte zou laten voor een zelfstandige activiteit van de territoriale en bedrijfsgemeenschappen.

Wat het tweede onderwerp betreft, als in de grondwet de overheidstaak wordt uitgebreid ver buiten het terrein, dat haar makers voor ogen heeft gestaan, dient ernstig te worden overwogen, of daarin niet tevens de waarborgen voor de persoonlijke vrijheid en de beletselen tegen een volledige „verstatelijking” van de maatschappij moet worden versterkt en vermeerderd. Juist deze nieuwe taken vereisen grote bemoeiingen en met het maatschappelijk leven en met het persoonlijk leven der burgers; een grondwet, die de overheid daarbij geen grenzen stelt, laat na de staatsmacht te breidelen waar dit tegenwoordig het meest nodig is.

Ongetwijfeld wordt in de hier voorgestane opvatting de taak van een grondwetgever aanmerkelijk verzwaaard. Het zou getuigen van een schromelijke onderschatting van de daaraan verbonden moeilijkheden om te trachten in de weinige nog resterende bladzijden van dit praeadvies de bepalingen te formuleren, die voor opnemning in de grondwet in aanmerking komen. Volstaan moet worden met enkele opmerkingen ter aanduiding van de problemen, die aan de orde zullen komen bij een poging om de sociale en economische taak van de overheid in de grondwet vast te leggen.

25. Over de inhoud der door de overheid te treffen maatregelen op economisch en sociaal gebied kan de grondwet slechts weinig bepalen; vele van die maatregelen

¹⁾ Vgl. A. M. Donner, *Hand. Ned. Jur. Ver.* 1951 I blz. 177.

zijn herhaaldelijk aan wijziging onderhevig, daar zij telkens weer moeten worden aangepast aan de concrete omstandigheden. Het ligt mitsdien voor de hand deze staatstaken te verklaren tot een voorwerp van de aanhoudende zorg der Regering, zoals de grondwet reeds doet ten aanzien van het armbestuur en het onderwijs. Het Uniestatuut bevat dan ook dergelijke uitspraken, welke in de Voorlopige Grondwet van de Republiek Indonesia en in het Besluit Bewindsregeling Nieuw-Guinea zijn overgenomen.¹⁾ Deze formule is echter niet ongevaarlijk, naar THORBECKE reeds in 1851 heeft doen uitkomen. In de Toelichting op zijn ontwerp voor een Armenwet wees hij er op, dat de grondwet vergunt de gehele armenzorg tot een staatsdienst te maken. In 1913 stelde dan ook de regering-HEEMSKERK een wijziging van het grondwetsartikel over het armbestuur voor, teneinde zulk een verregaande staatsbemoeiing onmogelijk te maken.²⁾

26. Is de genoemde formule, die enerzijds niets, anderzijds te veel zegt, dus weinig aantrekkelijk, wellicht is ten aanzien van een der voor vermelding in de grondwet in aanmerking komende onderwerpen een dergelijk algemeen voorschrift niet te vermijden. „De vraag: welke veranderingen een grondwet behoeft? wordt overal beantwoord onder de indruk van de ervaringen, door regeringen en volken in de latere tijd opgedaan”. Aldus Buijs.³⁾ Welnu, tot de ervaringen, die een zeer diepe indruk op ons volk hebben gemaakt, behoort de enorme werkloos-

¹⁾ Reeds eerder had prof. Romme de formule overgenomen; zie blz. 216 noot 1.

²⁾ Zie J. B. Kan, Hand. over de Herziening der Grondwet, I blz. 179 en 211. Bekend is ook Huart's scherpe critiek op de bepaling, die het onderwijs tot een voorwerp van de aanhoudende zorg van de regering stempelt; Grondwetsherziening 1917 en 1922, blz. 348 e.v.

³⁾ De Grondwet II, blz. 385; zie ook zijn „Studiën over Staatskunde en Staatsrecht” II, blz. 85: „Elke grondwetsherziening is uit den aard der zaak in de eerste plaats bestemd om te woekeren met de ervaring, welke men in den laatsten tijd heeft opgedaan, en dus een dam op te werpen tegen herbaling van de euvelen, nog door het levende geslacht ondervonden”.

heid uit de dertiger jaren. De vrees voor een herhaling is diep geworteld en het heeft daarom zin, in de grondwet vast te leggen, dat de overheid ten aanzien van de werkgelegenheid zich niet mag bepalen tot een lijdelijk toezien en het geven van steun aan de werklozen. Dit voorschrift zal echter uiterst vaag moeten zijn; het gaat hier immers niet zozeer om een zelfstandige staatstaak als wel om een bij het gehele overheidsbeleid telkens in aanmerking te nemen factor.¹⁾ Het is daarom zelfs niet mogelijk in de grondwet aan te geven, welke van de vele overheidsorganen de vereiste maatregelen moeten treffen.²⁾ Hoewel niet feilloos, zou als model kunnen dienen de bepaling uit het Algemeen Staatkundig Programma der K.V.P.: „De zorg der overheid moet gericht zijn op het scheppen van zodanige voorwaarden, dat de bevolking in staat is maatschappelijk nuttige arbeid te verrichten en daarmee een behoorlijk bestaan te verwerven”.³⁾

Groot is de betekenis van een dergelijk voorschrift niet; een instructienorm heeft slechts geringe waarde, wanneer daarin niet aan een bepaald overheidsorgaan een duidelijk omschreven opdracht wordt verstrekt. Wellicht ook zal een dergelijke bepaling de aandrang versterken om enige vriendelijke gemeenplaatsen op te nemen over de zorg voor de boeren en de landbouw, de waarde van de middenstand enz. Een ander bezwaar is, dat een beleid, gericht op het handhaven van een zo groot mogelijke werkgelegenheid, in de praktijk pleegt

¹⁾ In de Laocoön-beeldspraak, die Z. E. Suurhoff in de mond werd gelegd, heet dit: „De werkgelegenheid in haar totaliteit en in haar verschillende aspecten is onlosmakelijk met de gehele economische, monetaire en financiële politiek verstrengeld” (M.v.A. Rijksbegroting 1953).

²⁾ Ook aan de bedrijfsorganisaties kan de bevoegdheid worden gegeven verordeningen te maken over de verruiming van de werkgelegenheid en de voorkoming van werkloosheid; zie art. 93 lid 2 onder n der Wet op de Bedrijfsorganisatie.

³⁾ De bepaling vertoont gelijkenis met de uitvoerige „declaration of policy”, waarmee de Amerikaanse Employment Act van 20 Febr. 1946 aanvangt. Leerzaam is echter de geestige critiek op een dergelijke beginselverklaring van een nuchter econoom als Glenn W. Miller, *Problems of Labor*, p. 248.

te bestaan uit of althans te leiden tot een voortdurende, zij het geleidelijke waardevermindering van het geld. Het aanmoedigen van het recht ondermijnende praktijken ¹⁾ is zeker niet de taak van de grondwetgever.

27. De voornaamste plicht van de grondwetgever met betrekking tot de moderne staatstaken is m.i. een weloverwogen regeling daarvan te bevorderen en een waarborg te scheppen, dat belangrijke maatregelen zoveel mogelijk in openbaarheid en met medewerking van de vertegenwoordigers der bevolking zullen worden getroffen. Nog altijd vormt vaststelling bij de wet hiervoor de beste waarborg, zij het thans niet meer tegen de macht des konings, maar tegen die van de belangengroepen en de ambtenaren. Tot de belangrijkste hervormingen die THORBECKE in 1848 verwezenlijkte, behoort ongetwijfeld, dat hij in de grondwet wettelijke regeling verplicht stelde van tal van onderdelen van de staatsinrichting alsmede van de destijds belangrijkste staats-taken. ²⁾

Een verwante gedachte bezielde STRUYCKEN, toen hij aan het einde van de eerste wereldoorlog een „aanmerkelijke verruiming van de wetsgedachte” bepleitte; ook de Staat, uitdeler van bedrijfs- en levensbehoeften, „moet worden onderworpen aan de wet, zal de burger tegen onrecht en willekeur van de Administratie zijn beveiligd en de Volksvertegenwoordiging haar gezag in de Staat behouden”. ³⁾

¹⁾ Vgl. J. P. Hooykaas, *Problemen van Administratief Recht*, blz. 10.

²⁾ Reeds in 1830 verlangde Thorbecke van het Ministerie de verklaring: „dat het Gouvernement voornemens is, om alle takken van het algemeen Bestuur in dadelijke aanraking te brengen met de Staten-Generaal, door deszelfs inrigting en gang op beginsels te vestigen, bij de wet te bepalen; wetten van beginsels, welke de eenheid en consequente ontwikkeling van het systeem des Bestuurs verzekeren, en de reglementaire bevoegdheid in het gepaste verband stellen zullen met het wetgevend gezag; ten einde alzoo aan de administratieve huishouding al de waardigheid en vastheid eener groote publieke aangelegenheid bij te zetten” („Over de Erkenntenis der Onafhankelijkheid van België”, blz. 29).

³⁾ Het Wetsbegrip; Verz. Werken dl. I blz. 61 e.v.

De grote invloed die vaste colleges van advies en bijstand op het openbaar bestuur plegen te hebben, gaf TROELSTRA aanleiding om bij de herziening van 1922 de bepaling voor te stellen, dat de instelling van dergelijke colleges slechts mag geschieden bij of krachtens de wet (zie art. 80 der grondwet).

Het lijkt mij in overeenstemming met de denkbeelden van deze voormannen, dat de grondwetgever aan de wetgever opdraagt, de moderne staatstaken te regelen. Daarmede krijgen deze haar verankering in de grondwet en de wetgever wordt verplicht, de beginselen aan te geven van de organisatie van de maatschappelijke zorg, alsmede voorschriften vast te stellen omtrent de inrichting en de bevoegdheden van diensten als die voor de volksgezondheid en de volkshuisvesting en van lichamen als het Centraal Planbureau en de Rijksdienst voor het Nationale Plan.

Wettelijke regelingen bevorderen, dat de rechten en plichten van de overheidsorganen en dus ook de verantwoordelijkheden nauwkeurig worden afgebakend, dat vaste regels worden gesteld omtrent de verhouding tussen openbare en bijzondere zorg en dat voldoende voorzieningen worden getroffen voor de rechtszekerheid der burgers. Het zal niet moeilijk zijn, in de daarvoor in aanmerking komende gevallen het grondwettelijk voorschrift zodanig te redigeren, dat het de autonome bevoegdheden der lagere corporaties onverlet laat. Ten aanzien van elk der onderwerpen, waarvoor regeling bij de wet wordt voorgeschreven, zal stuk voor stuk moeten worden overwogen, in hoeverre de grondwet nadere aanwijzingen dient te geven over de inhoud van de wet.

Men dient intussen de practische betekenis van de hier in overweging gegeven aanvulling der grondwet niet te overschatten. Reeds hierom niet, omdat op grond van de algemene bepalingen van de grondwet ook thans reeds bijna alle belangrijke voorzieningen bij of krachtens een wet dienen te worden getroffen. Vermeerdering van het aantal opdrachten aan de wetgever zal stellig geen einde maken aan de delegatie van wetgevende bevoegdheid, waaraan de Juristenvereniging twee jaar geleden haar vergadering wijdde. Evenmin zal zij beletten, dat ook in de toekomst wettelijke vergunningsstelsels en

subsidieregelingen zeer omvangrijke discretionaire bevoegdheden aan het uitvoerend gezag zullen geven. Op economisch terrein alsook bij vele sociale vraagstukken is bovendien het bestuursbeleid in menig opzicht belangrijker dan de wetgeving. En dat beleid wordt tegenwoordig in hoofdzaak bepaald in internationaal verband of in overleg met de belanghebbenden, zodat de volksvertegenwoordiging veelal weinig meer kan doen dan nabeschouwingen houden over het bereikte resultaat.¹⁾

28. Onderwerpen, ten aanzien waarvan regeling bij de wet kan worden voorgeschreven, zijn er te over. Een wetboek van de arbeid, waarvoor KUYPER reeds bijna 80 jaar geleden pleitte, past slecht in ons rechtssysteem, maar verscheidene onderdelen van het arbeidsrecht zijn belangrijk genoeg om in de grondwet aan de wetgever ter regeling te worden opgedragen. Ook de sociale verzekeringen verdienen een plaats in de grondwet. Daarbij kan dan wellicht de aanwijzing worden gegeven, dat de organisatie en de uitvoering zoveel mogelijk aan de verzekeren en de premiebetalers zelve behoren te worden overgelaten.

Ongetwijfeld zal de in 1922 mislukte poging van de S.D.A.P. worden herhaald, om in de grondwet een bepaling op te nemen over de zgn. medezeggenschap van de arbeiders. Verschillende moderne grondwetten, b.v. die van Frankrijk, maken daarvan gewag. Hiervoor pleiten soortgelijke psychologische redenen als die, op grond waarvan in 1938 het hoofdstuk over de openbare lichamen voor beroep en bedrijf in de grondwet is ingelast. Bovendien zijn niet slechts de bedrijfsorganisaties inmiddels wettelijk geregeld, maar ook de ondernemingsraden, waarvan er reeds vele zijn ingesteld. Belangrijker nog is, althans in dit verband, dat ook in het programma van de K.V.P. thans staat: Bevorderd moet worden, dat in de ondernemingen de arbeiders een passende mate van medezeggenschap verkrijgen.

Voor een partijprogramma is deze bepaling wellicht

¹⁾ Vandaar dat de aloude vraag: Quis custodiet custodes ipsos? in moderne vorm luidt: Wer plant die Planenden? De hier aangeroerde vragen besprak ik uitvoeriger in mijn rede: *Ordening en Rechtsstaat* (1951).

zeer bruikbaar wegens haar vaagheid. Maar om dezelfde reden is zij m.i. ondeugdelijk voor een grondwet. Het woord „medezeggenschap” wordt in zeer verschillende betekenissen gebruikt. Het is daarom zelfs onzeker of ook een zuiver raadgevende bevoegdheid als thans aan de ondernemingsraden toekomt, als medezeggenschap kan worden aangemerkt. Een grondwettelijke aansporing om de medezeggenschap te bevorderen, zou bovendien meer onrust dan samenwerking teweeg brengen. Zij zou waarschijnlijk vooral worden gebruikt als een middel tot agitatie door hen, die de particuliere ondernemingsvorm willen doen verdwijnen. De psychologische voordelen van een dergelijke bepaling zijn dus twijfelachtig, zeker in een land dat gaarne buitenlands kapitaal wil aantrekken. Wenst men beslist een bepaling over de medezeggenschap, dan ware te volstaan met een opdracht aan de wetgever om dat onderwerp te regelen, zoals ook in 1922 werd voorgesteld.

29. Wat de maatschappelijke zorg en de zorg voor de volksgezondheid betreft, over haar organisatie bestaat nog groot verschil van mening, zowel tussen de politieke partijen als tussen de deskundigen.¹⁾ Reeds hierom moet de grondwet omtrent deze taken uitermate sober zijn; zij zal derhalve de regeling daarvan in hoofdzaak moeten overlaten aan de wet, zoals zij trouwens thans reeds doet ten aanzien van de armenzorg. De grote vraag bij deze onderwerpen, waarvoor ongetwijfeld ook de grondwetgever zal worden gesteld, is in ons land de taakverdeling tussen kerk, particulier initiatief en overheid. Men krijgt bij tijd en wijle de indruk, dat deze vraag voor sommigen belangrijker is dan de bestrijding zelve van de noden.

In het Uniestatuut is de vrijheid om sociale en charitatieve werkzaamheden te verrichten uitdrukkelijk erkend. Een soortgelijk voorschrift is sinds 1865 opgenomen in de Landsregelingen van Suriname en de Nederlandse

¹⁾ Zie het viciaal praeadvies over „Taak en onderlinge verhouding van kerk, particulier initiatief en overheid t.a.v. de maatschappelijke zorg”, opgenomen in Publicatie no. I van de Ned. Ver. v. Maatsch. Werk. Voorts „Bestuur door middel van subsidiëring”, praeadvies van F. Hartog en S. O. van Poelje, Bestuurswetenschappen 1952 p. 117 e.v.

Antillen en thans ook, in enigszins gemoderniseerde vorm, in het Besluit Bewindsregeling Nieuw-Guinea (Stb. 1949 J 599). In een voor Nederland bestemde grondwet schijnt mij zulk een bepaling overbodig en zelfs niet wenselijk, omdat zij de strijd tegen de pseudo-liefdadige verenigingen zou bemoeilijken. Een dergelijk voorschrift verbiedt de overheid niet om tot bepaalde taken slechts die instellingen toe te laten, welke door haar zijn erkend of die zich onder haar toezicht hebben gesteld; er zijn in Nederland verscheidene van dergelijke regelingen (zie b.v. art. 396 B.W. en de „Reclasseringsregeling 1947”).

De West-Indische voorschriften en dat van Nieuw-Guinea gelasten tevens aan de overheid om de kerkelijke en particuliere maatschappelijke zorg zoveel mogelijk te bevorderen.¹⁾ Een dergelijke aansporing lijkt mij ook in onze grondwet op haar plaats. Behalve de daarin vervatte richtlijn behoort zij echter m.i. niet meer te geven dan een opdracht aan de wetgever om regels te stellen inzake de subsidieverlening. De praktijk toch leert, dat bij de maatschappelijke zorg en bij de zorg voor de volksgezondheid, die uiteenvallen in vele, nog steeds in aantal toenemende, grotere en kleinere taken, een star schema of een vaste regel uit den boze is. Verschillende van die taken zal de overheid geheel kunnen overlaten aan kerkelijke en particuliere organisaties, ten aanzien van andere zal zij samenwerken met die organisaties; weer andere zal zij voor een deel van de bevolking zelf vervullen, voor het overige deel toevertrouwen aan bijzondere instellingen. Allerlei tussenvormen zijn hierbij mogelijk en komen ook in de praktijk voor. Ook zijn er taken, welke in sommige streken door

¹⁾ Art. 173 van het Besluit Bewindsregeling Nieuw-Guinea luidt: „Het toezicht over het armwezen en de nodige voorzieningen daaromtrent worden bij ordonnantie geregeld. Daarbij wordt in acht genomen het beginsel, dat de particuliere en kerkelijke maatschappelijke zorg vrijgelaten en zoveel mogelijk bevorderd wordt”. Bovendien bepaalt art. 150, dat de daarin erkende vrijheid van godsdienst o.m. omvat „vrijheid om sociale en charitatieve werkzaamheden te verrichten en vrijheid om organisaties te stichten en bezittingen te verwerven en te hebben voor deze doeleinden”.

Het wetsontwerp tot bevestiging van dit Besluit is na het V.V. der Tweede Kamer niet verder behandeld. De hier genoemde artikelen gaven de Kamer geen aanleiding tot opmerkingen.

het particulier initiatief worden verricht, maar elders door de overheid zijn ter hand genomen.

Voor de subsidieverlening is evenmin in de grondwet eens voor al een vaste norm te geven. Zelfs wettelijke regelingen bleven tot dusver goeddeels achterwege. Een volledige bijdrage in de kosten is geenszins in alle gevallen wenselijk. Hoe meer men offert voor een zaak, hoe meer men zich ermee verbonden pleegt te gevoelen. Het moge verklaarbaar en zelfs onvermijdelijk zijn, dat de particuliere milddadigheid bij lange na niet toereikend is om de bijzondere instellingen te financieren, zodat deze in toenemende mate afhankelijk worden van de bijdragen uit de publieke kassen, het gemeenschapsleven en het saamhorigheidsgevoel worden hierdoor niet versterkt.

Een grondwettelijke opdracht aan de overheid om het werk der kerkelijke en particuliere instellingen te bevorderen, zal wellicht geen algemene instemming vinden. Een dergelijk voorschrift houdt echter niet in, dat de overheid zelve alleen maar een aanvullende taak heeft. Van haar zal leiding moeten uitgaan en vaak ook initiatief¹⁾; zij zal toezicht moeten houden en de samenwerking tussen de instellingen onderling en van deze met de diverse organen van de overheid moeten bevorderen. Aldus opgevat lijkt mij het voorschrift voor de belangrijkste geestesrichtingen aanvaardbaar. Al kan op het gebied van de maatschappelijke zorg een toenemend gedeelte van het eigenlijke werk niet meer doeltreffend geschieden door goedwillende maar ongeschoolde burgers, doch alleen door zorgvuldig opgeleide vakmensen, het blijft toch een terrein, waarop particuliere organisaties, mits met financiële steun van de overheid, doorgaans met tenminste evenveel succes, werkzaam kunnen zijn als overheidsorganen. De steeds meer individualiserende methoden van de maatschappelijke zorg kunnen veelal het beste worden toegepast op levensbeschouwelijke grondslag.

Weliswaar kunnen de burgers m.i. van de overheid

¹⁾ Men denke slechts aan de vele pioniersarbeid, welke de gemeenten op het gebied van de maatschappelijke zorg hebben gedaan; zie hierover de bundel „De Gemeente en het Maatschappelijk Leven” (100 jaren Gemeentewet 1851—1951).

niet meer eisen dan dat deze ook bij haar dienstbetoon hun geloofsovertuiging eerbiedigt, maar indien velen van hen prijs stellen op verzorging in eigen kring door gelijkgezinden, dient de overheid zoveel mogelijk aan dit verlangen tegemoet te komen.¹⁾ Particuliere zorg verdient bovendien ook daarom de voorkeur, omdat zij de burgerzin, dus het sociaal verantwoordelijkheidsbesef, in stand houdt en versterkt. Het gemeenschapsleven wordt rijker aan inhoud en vorm, indien aan de burgers zelve de voorziening in maatschappelijke belangen en noden wordt overgelaten. Zodoende voorkomt men tevens te grote bemoeiing van de overheid met het particuliere leven der burgers. Ik durf in dit verband geen melding te maken van het subsidiariteitsbeginsel, omdat daarvoor al 7 betekenissen zijn ontdekt, maar het lijkt mij een voortzetting van goed-Nederlandse tradities, indien de grondwet doet blijken, dat een organisatie van de maatschappelijke zorg door middel van de in de maatschappij zelve aanwezige krachten de voorkeur verdient boven een organisatie van overheidswege.²⁾

Bij de gezondheidszorg ligt, als ik het goed zie, de zaak in beginsel niet anders, al zal de overheid vooral op dit terrein moeten pogen om versnippering van krachten te voorkomen.

30. TROELSTRA en de zijnen wensten bij de herziening van 1922 niet slechts de medezeggenschap van de arbeiders, maar ook de zorg voor de belangen van de consumenten in de grondwet te verankeren. Medezeggenschap van de gebruikers lijkt mij niet voor verwezen-

¹⁾ Minister van Thiel fundeerde bij de mondelinge behandeling van zijn begroting op 26 Maart 1953 „het primaatschap van het particuliere initiatief” op „het eigen recht van de individuen tot zelfstandige behartiging van hun persoonlijk welzijn. De individuen kunnen dit recht uitoefenen, zowel afzonderlijk, alsook in grotere of kleinere samenwerkingsverbanden” (Hand. Tweede Kamer 1952/53 blz. 3546). Een dergelijk vrijheidsrecht kan m.i. de Staat alleen verplichten tot het vrijlaten van de particuliere maatschappelijke zorg, niet om die te financieren, noch om zichzelf van bepaalde taken te onthouden. Mijn medepraeadviseur huldigt een soortgelijke opvatting als de Minister, blijkens zijn praeadvies, opgenomen in de op blz. 232 noot 1 genoemde Publicatie.

²⁾ Vgl. Mr J. Overwater, De Overheid en de particuliere kinderbescherming, Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk 1953, blz. 97 e.v.

lijking vatbaar, hoewel het denkbeeld aantrekkelijk is. In vele sectoren van het maatschappelijke leven toch maakt de concurrentie plaats voor samenwerking. Meer en meer trachten ondernemers en arbeiders in onderling overleg hun positie te verstevigen, een streven, dat de overheid krachtig bevordert, maar dat haar ook tot grote oplettendheid dwingt. Immers bijna elke verandering in het economisch leven tast bestaande belangen aan en doet dus afbreuk aan de bestaanszekerheid van grotere of kleinere groepen van de bevolking. De producenten, zowel de werkgevers als de arbeiders, die sterk georganiseerd zijn en wier maatschappelijk bestaan met het behoud van de aanwezige bedrijven en productiemethoden kan zijn gemoeid, zullen tegen wijzigingen vaak een krachtige actie ontwikkelen. De consumenten zijn niet georganiseerd en het goedkoper of deugdelijker worden van één van hun vele behoeften betekent voor hen slechts een geringe winst, waarvoor zij veel minder warm zullen lopen dan de producenten, die hun bestaan dreigen te verliezen. Niet slechts door de onvermijdelijke bureaucratie, maar vooral door de grote invloed van de producenten dreigt een geleide economie, althans in een democratie, een conserverende en stagnerende werking te hebben. Voor een land, waarin de bevolking snel aangroeit, schuilen hierin grote gevaren.

§1. In het recht komt de drang naar bestaanszekerheid vooral tot uiting in een toenemende bescherming van het eenmaal verworven beroep of bedrijf. Er ontstaan nieuwe groepen, op wie van toepassing is „*beati possidentes*”. De zittende pachters worden beschermd tegen de concurrentie van de velen, die boer willen worden; ook andere ondernemers trachten de hulp van de overheid te krijgen tegen degenen die zich in hun rijen wensen te scharen; de arbeiders die een betrekking hebben, kunnen deze slechts verliezen, indien de overheid daartoe toestemming geeft. In Frankrijk heeft vooral RIPERT de aandacht gevestigd op deze „*premiers signes de la propriété de l'emploi dans le droit du travail*”.¹⁾

Soortgelijke tekenen zien wij in ons recht. Een teelt-

¹⁾ Aspects juridiques du capitalisme moderne, p. 207.

vergunning — een vergunning van de Staat om een bepaald gewas te telen — en vele andere overheidsvergunningen worden tot kostbare vermogensrechten.¹⁾ Dank zij de wetgever is het gebruiksrecht van de pachter geworden tot een waardevol bestanddeel van zijn vermogen, dat hem bij onteigening moet worden vergoed en waarvoor een pachter, die vrijwillig zijn plaats voor een ander inruimt, zich vaak duchtig laat betalen. „Ainsi apparaît l'odieux privilège des nantis contre les créateurs, des gens en place contre les nouveaux venus”.²⁾

Ook bij de groepsvorming werkt de overheidsbemoeiing ten gunste van de bestaande verenigingen. Zo zal de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie de vorming van nieuwe groepsverbanden bemoeilijken, doordat deze aanvankelijk van alle invloed zullen zijn verstoken.

De genoemde verschijnselen en vele van soortgelijke aard dienen m.i. de grondwetgever te weerhouden, de zgn. corporatieve gedachte nog krachtiger te bevorderen dan hij reeds heeft gedaan.

32. Nog steeds zijn de meningen verdeeld over de vraag, of wij met het experiment der moderne welvaartsstaat ons hebben begeven op de weg naar vrijheid dan wel op die naar slavernij. Dit is niet verwonderlijk. Er zijn vele facetten aan het verschijnsel, dat „het recht zich in het algemeen belangen heeft aangetrokken, welke eertijds buiten 's wetgevers bemoeiing lagen”.³⁾ Enerzijds is daardoor de economische en maatschappelijke positie van grote bevolkingsgroepen aanmerkelijk verbeterd en zijn voor velen nieuwe mogelijkheden geopend. Anderzijds maakt bijna elke nieuwe rechtsregel een einde, aan een althans rechtens bestaande vrijheid. „Toujours, d'un droit qui naît, meurt une liberté”. Wij zijn er bijkans reeds aan gewend geraakt, dat de vrijheid in de keuze van woonplaats en woonhuis is opgeheven, dat deviezenvoorschriften de bewegingsvrijheid beperken en het briefgeheim aantasten, dat het eigendomsrecht is uitgehold en de contractsvrijheid beperkt. Niet slechts het geleide, maar ook

¹⁾ H.R. 27 Februari 1942, no 350; zie ook H.R. 9 Maart 1951, 1952 no. 46.

²⁾ Colliard, Précis de droit public, Les Libertés Publiques no. 164.

³⁾ H.R. 25 Januari 1952, no. 125.

het gedwongen contract heeft een plaats in het recht gekregen, zelfs in het verenigingsrecht. De bevoegdheid om niet tot een vereniging toe te treden, die weliswaar geen bestanddeel vormt van de vrijheid van vereniging, maar daar toch wel bijbehoort, heeft de wetgever meermalen aan talrijke burgers ontnomen.¹⁾ Met één enkele bepaling kan de overheid zich de volledige zeggenschap over het economisch leven verzekeren, en wel door alle belangrijke rechtshandelingen te verbieden behoudens vergunning; een dergelijk verbod heeft na de bevrijding gedurende korte tijd gegolden.

Veel meer dan vroeger staat de overheid bloot aan de aandrang van machtige belangengroepen om van haar bevoegdheden tot regeling van het economisch leven gebruik te maken. De organisatorische en technische mogelijkheden tot handhaving van verbodsbepalingen zijn aanmerkelijk vergroot. Reden te over om te pogen in de grondwet met grotere nauwgezetheid de grenzen van de staatsbemoeiing af te bakenen.

Onder de verse indruk van droeve ervaringen hebben de makers van de Bonner Grondwet zich beijverd de vrijheidsrechten zo volledig en concreet mogelijk te formuleren en met waarborgen te omringen. Zo omschrijft die grondwet de vrijheid van arbeid en die van beroepskeuze op zodanige wijze, dat verschillende, tot ons geldend recht behorende regelingen in West-Duitsland ongeldig zouden zijn. Zij laat bv. niet toe, de arbeiders te verbieden om zonder vergunning van de overheid hun dienstbetrekking te beëindigen —, een verbod dat hier nog steeds van kracht is en waaraan te weinigen aanstoot nemen.²⁾

De grote moeilijkheid voor de grondwetgever om nieuwe vrijheidsrechten te erkennen is, dat bijna geen enkele vrijheid, en zeker niet een op economisch gebied,

¹⁾ Een dergelijke wettelijke regeling is volgens de H.R. niet in strijd met het Nederlandse Staatsrecht; zie H.R. 24 April 1933, W. 12614, N.J. 1933 blz. 1473. Art. 20 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens verbiedt elk gedwongen lidmaatschap.

²⁾ Zie de scherpe critiek op deze regeling van Mr I. van Creveld in zijn bijdrage tot het jubileumnummer van „De Rechtskundige Adviseur”: „De ontwikkeling der arbeidsovereenkomst”; Januari 1953, blz. 43 e.v.

onbeperkt kan worden erkend. Een formulering echter, welke allerlei beperkingen toelaat, geeft weinig of geen waarborg. Zij lokt vaak eer uit tot het vaststellen van beperkende bepalingen dan dat zij daarvan afschrikt en doet dan meer kwaad dan goed. Dit bezwaar geldt zeker voor een land als het onze, waar de rechter niet bevoegd is te beoordelen of de wetgever de voorschriften van de grondwet heeft in acht genomen.¹⁾

33. Indien het niet mogelijk blijkt in de grondwet vaste grenzen te stellen aan de overheidsbemoeling, zal des te meer aandacht moeten worden besteed aan versterking van de waarborgen tegen misbruik van verleende bevoegdheden. De enorme uitbreiding van die bevoegdheden en de ruime omschrijving, die voor vele daarvan onvermijdelijk is, hebben de mogelijkheden tot dergelijk misbruik aanmerkelijk vergroot. Er is dan ook een krachtig streven naar verhoogde rechtsbescherming van de burgers —, een der doeleinden, waarvoor grondwetten plegen te worden gemaakt.

Voor opnemng in de grondwet komen slechts in aanmerking die algemene beginselen, welke alle overheden bij haar doen en laten behoren in acht te nemen. Verscheidene daarvan zijn of te vaag of te evident om in een artikel van de grondwet te worden geformuleerd. Maar wel zou het mogelijk zijn een algemene bepaling op te nemen, waarbij het de overheid verboden wordt om van haar bevoegdheden gebruik te maken voor een ander doel dan waarvoor deze haar zijn toegekend. Het nut van een dergelijk voorschrift is niet bijster groot en het zou een beletsel vormen om in het staats- en administratieve recht een andere methode van wetsuitlegging toe te passen dan de zgn. wetshistorische. Dit lijkt mij niet wenselijk; ook in die delen van het recht moet het mogelijk zijn, dat een voorschrift, zonder dat het gewijzigd wordt, een andere betekenis verkrijgt dan zijn makers voor ogen heeft gestaan.²⁾

Ernstiger overweging verdient het om het beginsel van

1) Worden de vrijheidsrechten in verdragen vastgelegd, dan zal de rechter ingevolge het nieuwe art. 60e der grondwet verplicht zijn alle wetten, ook de bestaande, aan die verdragen te toetsen.

2) Zie mijn rede „Ordening en Rechtsstaat”, blz. 19.

de gelijkheid van de burgers voor de wet duidelijker in de grondwet vast te leggen. Als voor tal van onschuldige handelingen een vergunning van de overheid nodig is en vele instellingen dingen naar subsidie, dreigt het gevaar, dat de overheid zich bij haar beslissingen laat leiden door haar meer of mindere sympathie voor de aanvragers of voor de levensbeschouwing die zij aanhangen. Vooral bij de toekenning en verdeling van subsidies is het voor de overheid bijzonder moeilijk algehele onpartijdigheid te betrachten. De grondwet van Bonn heeft dan ook de regel van art. 2 der Universele Verklaring van de rechten van de mens uitgebreid tot alle overheidshandelingen; art. 3 van die grondwet bepaalt, dat niemand bevoordeeld of benadeeld mag worden wegens zijn geslacht, afstamming, ras, taal, geboortestreek, afkomst, geloof, politieke of godsdienstige opvattingen.

Hoe voortreffelijk dit beginsel ook moge zijn, ik betwijfel of men in alle oprechtheid kan verdedigen, het in zo algemene bewoordingen in de grondwet op te nemen. Wie extreem-politieke opvattingen huldigt, kan, zeker in bewogen tijden, zeer nadelige gevolgen daarvan ondervinden. De politieke gezindheid is ook bij benoemingen wel degelijk van invloed; volgens ons geldend recht kan zij zelfs een beletsel zijn voor benoeming, alsmede een reden tot ontslag. Trouwens, bij de beoordeling van iemands geschiktheid voor sommige functies pleegt mede te worden gelet op zijn geloof. Waarschijnlijk zou het voorschrift geacht worden voor dit alles evenmin een beletsel te vormen als de huidige artikelen 5 en 176 der grondwet. In deze uitlegging wordt de betekenis van het artikel echter zeer onzeker.

Sommigen zullen ook aanstoot nemen aan de daarin uitgesproken gelijkstelling van man en vrouw, anderen aan die van de belijders van een godsdienst en degenen, die elk geloof verwerpen. Eerstgenoemde gelijkstelling belet natuurlijk niet om bijzondere voorschriften vast te stellen inzake de vrouwenarbeid; zij laat echter volgens de Duitse schrijvers niet toe te bepalen, dat de huwende ambtenares wordt ontslagen.

Juist omdat de in het artikel vervatte beginselen voor velen niet vanzelfsprekend zijn, zou het m.i. nuttig zijn ze uitdrukkelijk in de grondwet vast te leggen; de voor-

delen van zulk een uitdrukkelijk voorschrift overtreffen m.i. de enkele daaraan verbonden bezwaren, mits men de politieke opvatting daarin niet vermeldt.

34. Er zijn nog verscheidene andere onderwerpen, die bij een grondwettelijke regeling van de grondrechten de aandacht verdienen. Zo wordt de bestaanszekerheid van grote groepen der bevolking ernstig geschokt door waardeveranderingen van het geld, niet alleen door inflatie¹⁾, maar ook door deflatie. Ook de macht van de Staat met betrekking tot de waarde van het geld kan de grondwet echter niet regelen of breidelen; ook hier moet zij volstaan met een opdracht aan de wetgever tot regeling van het geldwezen.

Het heeft weinig nut, deze opsomming voort te zetten. Uit het karakter van de sociale grondrechten volgt, dat hun vermelding in de grondwet practisch van weinig betekenis is, daar hun bestaan en omvang geheel afhankelijk zijn van wettelijke regelingen, bestuurlijke maatregelen en voorzieningen, en niet in de laatste plaats van de economische mogelijkheden. Bij de onderwerpen die ik aanroerde, was er dan ook geen, ter wille waarvan de grondwet zou moeten worden gewijzigd. Geen zinnig mens wenst de sociale maatregelen af te schaffen. Een aanvulling van de grondwet met voorschriften over de sociale en economische plichten van de overheid is dan ook geenszins urgent.

De makers en de hervormers van de grondwet in de vorige eeuw waren te nuchter en te practisch om daarin hun zienswijze omtrent de staatkunde en de staatstaak of een bepaalde theorie omtrent de staathuishoudkunde te verkondigen.²⁾ De vrijheid van beroep en bedrijf, het vrijheidsrecht op economisch gebied dat geruime tijd beschouwd werd als het typisch liberale grondrecht, werd nimmer serieus voor opneming in de grondwet in aan-

¹⁾ De vaderlandslievende Fransman, die in 1914 zijn vermogen aan zijn land heeft uitgeleend, heeft daarvan thans nog $\frac{1}{2}$ % over; de voorzichtige Amerikaan, die in 1939 schuldbekentenissen van zijn vaderland of een lijfrente heeft gekocht, is 48 % verarmd.

²⁾ „Veel in de Grondwet, ook in die van '48, is eer antirevolutionair dan liberalistisch”, aldus Kuyper, „Ons Program” blz. 259.

merking gebracht.¹⁾ Zowel een politiek van staatsont-houding als die van een geleide economie waren beide mogelijk onder dezelfde grondwet; een geleidelijke ont-wikkeling is daardoor in ons land zeer vergemakkelijkt.

De grondwet laat nog steeds voor sociale hervormingen de weg volledig vrij en belet geen enkele geestesstroming om haar invloed te doen gelden. Het is een sprekend bewijs van de betekenis en de waarde, welke sommigen aan de grondwet hechten, dat zij niettemin zo verlangend zijn naar een algehele herziening van dit staatsstuk. Op de voorbereiding van zulk een herziening werd reeds bij de behandeling van de Rijksbegroting voor het jaar 1934 door de Katholieke Staatspartij met kracht aan-gedrongen. De partiële herziening van 1938, hoewel zij in hoofdzaak diende om aan de wensen van deze partij tegemoet te komen, werd onvoldoende geacht.

De hevige maar veelal onbestemde drang tot ver-nieuwing, welke zich in en na de tweede wereldoorlog openbaarde, richtte zich natuurlijk ook op de grondwet. Het in no. 18 geciteerde boekje van de heer ROMME is een der vele voorbeelden. Bij de gedeeltelijke herziening die in 1948 haar beslag kreeg, herhaalde hij zijn mening naar aanleiding van een nota, welke de heer VAN DER GOES VAN NATERS bij het Voorlopig Verslag van de Tweede Kamer had gevoegd. Deze nota bevatte een schema voor een geheel nieuwe grondwet; de sociale grondrechten staan daarin op de tweede plaats, onmiddellijk na de vrijheidsrechten. De heer ROMME zei, dat „het hem duidelijk voorkomt te zijn, gelet op de ontwikkeling van de geesten en van de maatschappelijke structuur, dat een generale Grondwetsherziening in Nederland inderdaad nodig, — men moet misschien wel zeggen: broodnodig — is”. De tijd was z.i. rijp om althans te pogen in plaats van de negatieve neutraliteit, waaraan onze staat lijdt, algemene positieve grondslagen aan deze gemeenschap mede te geven en in de Grondwet te verankeren. Ook is het hoog tijd zich er over te beraden, of en, zo ja, hoe op het staatkundige terrein een harmoniëring van struc-

¹⁾ Heemskerk schreef in „De Praktijk onzer Grondwet”, dat de opnemng daarvan wenselijk zou zijn „bij de van tijd tot tijd aan-wakkerende socialistische neigingen” (I blz. 26).

tuur moet worden gevonden met die organische ontwikkeling, die wij in de maatschappij waarnemen.¹⁾

35. Vijf jaar zijn verstreken sinds deze uitbarsting van staatsrechtelijk sentiment en sinds drie jaar is een staatscommissie bezig met de voorbereiding van een nieuwe grondwet. Zij zal wel niet de illusie koesteren, dat de resultaten van haar werkzaamheden door de bevolking met ongeduld worden verbeid. Van een in brede kring levende wens naar grondwetsherziening is geen sprake. Ook de meermalen gemaakte vergelijking van de tegenwoordige hervormingsdrang met die van de jaren vóór 1848 gaat niet op. Toen ging het om grote wijzigingen in de staatsinrichting zelve, waarvoor concrete voorstellen waren gedaan; thans verlangen sommigen, dat de grondwet zal aangeven, op welke beginselen het gemeenschapsleven moet worden opgetrokken en gevoelen zij het als een gemis, dat uit de grondwet niet blijkt, hoezeer de solidariteitsgedachte in het recht en in de praktijk van het staatsleven aan invloed heeft gewonnen en hoezeer de rechten en plichten der burgers jegens de gemeenschap in aantal en omvang zijn toegenomen.

De grondwet is echter in een democratisch land niet de juiste plaats voor een getuigenis ten gunste van een bepaalde visie op de samenleving. Een grondwet is daar ook niet een regeringsprogramma, maar een wet; haar doel is de overheid aan vaste regels te binden. Politieke aphorismen, formules zonder rechtskarakter, zijn in de grondwet misplaatst. „Hoe minder zulke zinsneden zeggen, hoe meer men gewoonlijk daarachter zoeken wil”.²⁾

Prof. ANEMA heeft het karakter, zo niet van iedere, dan toch van onze grondwet, met meesterschap geschetst bij de behandeling der partiële herziening van 1938:

„Een Grondwet behoeft zeker niet enkel een registratie te zijn van uitgevochten kwesties, maar zij is en moet wel blijven — en daarop komt het aan — een rechtsregeling; zij behoort daarom enkel bindende rechtsregels te bevatten, geen algemeene beginselverklaringen, die tot niets binden. Eerst dan, wanneer deze beginselen of leidende gedachten zijn uitgewerkt tot concrete rechtsregels — en ieder, die zich daarmee wel eens

¹⁾ Hand. Tweede Kamer 1947/48 blz. 1699.

²⁾ Buys, De Grondwet II blz. 770.

heeft bezig gehouden, weet, dat daar in den regel de moeilijkheden juist liggen — en wanneer de groote meerderheid van het volk voor deze rechtsregels is gewonnen, is het oogenblik aangebroken om ze in de Grondwet op te nemen. Zoo is het ook bij onze meest ingrijpende herziening der Grondwet, die van 1848, gebeurd. Men heeft toen niet de leidende gedachten van het toenmalige liberalisme in de Grondwet opgenomen, maar de rechtsregelen, die daaruit voortvloeiden: direct kiesrecht voor de gezeten burgerij, vervanging van het Koninklijk verordeningrecht op vele belangrijke punten door een regeling bij de wet, politieke verantwoordelijkheid der Ministers en zoo meer. Zoo hebben wij het immers ook gedaan met het beginsel van de vrijheid van het Christelijk onderwijs: niet het beginsel is in de Grondwet geproclameerd, maar een rechtsregeling geformuleerd, die haar waarborgde. Zoo moet het blijven. De Grondwet moet berusten op gezonde beginselen, maar zulks moet blijken niet uit een ijdele proclamatie dier beginselen, maar uit den inhoud van de bindende rechtsregelen, voor Staat en maatschappij, die uit die beginselen voortvloeien” ¹⁾

Het citaat is lang, maar de daarin vervatte waarschuwing is stellig actueel. Nederland is bovendien een land van louter minderheden, waarvan de meeste juist ten aanzien van principiële kwesties uiterst gevoelig plegen te zijn, zodat alleen over zeer vage beginselverklaringen overeenstemming zal kunnen worden bereikt. Getuigt het van wijs beleid ter wille daarvan de gehele grondwet in de politieke arena te werpen? Bewijst men het land een dienst door in deze moeilijke jaren tal van principiële vragen op te rakelen en daarover een langdurige en afmattende strijd tussen de politieke partijen te ontketen? Een levensbeschouwing wordt toch niet meer of minder waar, al naarmate zij door twee derden van de kamerleden wordt aanvaard of verworpen? Gelooft men heus, dat het besef van de hoge waarden waarom het hier gaat, bij de bevolking wordt versterkt, indien men na uitvoerige debatten erin mocht slagen formuleringen te vinden, die aanvaardbaar zijn voor de vereiste meerderheid, maar die voor de practijk van het staatkundig en maatschappelijk leven van weinig of geen betekenis zijn?

Naar mijn mening draagt men meer bij tot de ont-

¹⁾ Hand. Eerste Kamer 1936/37 blz. 530. Het citaat is ook te vinden in „Anema in de Eerste Kamer der Staten-Generaal”, de bijdrage van Mr J. van Andel tot de bundel, die is aangeboden aan de hoogleraren Anema en Diepenhorst.

wikkeling van het recht en de solidariteit der rechts-genoten, indien men met eerbiediging van ieders levens-beschouwing poogt tot overeenstemming te geraken over concrete kwesties.

Vele noodzakelijke voorzieningen wachten jaar in jaar uit op afdoening. Het getuigt van moed zich toch te wagen aan het geweldige werk van een nieuw burgerlijk wetboek; het zou m.i. van overmoed getuigen te zelfder tijd een vernieuwing van de grondwet te ondernemen. Tijdgebrek, zo niet onderling krakeel, zou regering en parlement beletten de zo dringend nodige aandacht te wijden aan de werkelijk grote problemen, waarvoor ons land zich ziet geplaatst. Bij een grondwetsherziening komen deze problemen niet aan de orde, daar de hoofdlijnen van ons economisch, monetair, militair en buitenlands beleid tegenwoordig worden bepaald in internationaal verband, althans door elders gevestigde colleges en personen. Naarmate de rechtsvorming en het bestuur door internationale organen toenemen en de autonome taak van het Rijk verandert in een van medebewind, heeft het minder zin in de grondwet beginselverklaringen op te nemen. De belangstelling van de bevolking voor de inhoud van de grondwet zal daardoor niet worden vergroot. Het is opmerkelijk, en toch niet uitsluitend door de mislukking van de Unie te verklaren, dat de erkenning van diverse staatsplichten in het Uniestatuut op het politieke leven van generlei invloed is geweest en aan de bevolking zelfs volkomen is ontgaan.

Een grondwetsherziening zonder noodzaak en zonder duidelijk doel wordt zelden een succes. De „psychologische” herziening van 1938 bracht niets nieuws, maar de toentertijd ingelaste voorschriften bleken bij hun uitwerking in de Wet op de bedrijfsorganisatie toch nog een voor velen onoverkomelijk beletsel voor de gewenste regeling te bevatten.

De herziening van 1948, die algemene richtlijnen gaf voor de vorming van een nieuwe rechtsorde, stond nauwelijks in het Staatsblad, toen reeds afwijking van haar bepalingen noodzakelijk bleek. Bij de jongste herziening mislukten alle voorstellen op één na.

L'histoire se répète; althans bij de Juristen-Vereniging. Ook in 1914 kwam zij te Utrecht bijeen; ook toen op 26 en

27 Juni. Ook in dat jaar wijdde zij een dag aan de grondwet en ook toen was een Mr Dr LOEFF één van de praeadviseurs. De vraag: Behoort een verschil tussen wet en grondwet in stand te worden gehouden? werd met 69 tegen 17 stemmen bevestigend beantwoord. Voor- noch tegenstanders zullen hebben voorzien, dat er een tijd zou komen, waarin de grondwet ten minste eens in de vier jaren aan een poging tot herziening zou worden blootgesteld.

36. Een praeadvies heeft met een detectiveroman niet slechts gemeen, dat het voor velen treinlectuur is, maar ook, dat het op de laatste bladzijde de oplossing van het probleem behoort te geven. De te beantwoorden vraag bleek echter uiteen te vallen in vele vragen, die gedeels van politieke aard zijn. Een bespreking daarvan, waarbij de politieke aspecten zoveel mogelijk buiten beschouwing werden gelaten, kan niet leiden tot definitieve resultaten. De conclusies, waartoe ik mede dank zij gul geboden medewerking¹⁾ kwam, beschouw ik zelf dan ook als zeer voorlopig. Kort samengevat luiden zij als volgt:

1. Het is niet wenselijk, dat in de grondwet de zgn. sociale grondrechten worden erkend, laat staan gewaarborgd (no. 16 e.v.).

2. Mocht een algemene herziening van de grondwet worden ondernomen, dan verdient het aanbeveling in de grondwet enige algemene bepalingen op te nemen over de sociale en economische bemoeiingen van de overheid (no. 24 e.v.).

3. De bepalingen, bedoeld in de vorige stelling, dienen in hoofdzaak te bestaan uit opdrachten aan de wetgever tot het stellen van regels omtrent de sociale en economische bemoeiingen van de overheid en omtrent de organisatie van de daarvoor nodige diensten (no. 27).

4. Het verdient geen aanbeveling in de grondwet een bepaling op te nemen, welke de overheid tot plicht stelt de medezeggenschap van de arbeiders in de ondernemingen te bevorderen (no. 28).

¹⁾ Bijzondere hulpvaardigheid betoonden mij mej. Mr A. Adama van Scheltema en mevrouw Mr W. van Ham-Wagner, beiden verbonden aan de Rijksuniversiteit te Leiden.

5. Het is gewenst in de grondwet vast te leggen, dat de overheid verplicht is de werkzaamheid te bevorderen van kerkelijke en bijzondere instellingen op het gebied van de maatschappelijke zorg en de volksgezondheid (no. 29).

6. Bij een algemene herziening van de grondwet ware de bepaling op te nemen, dat niemand mag worden bevoordeeld of achtergesteld wegens zijn geslacht, afkomst, ras, geloof of opvattingen over de godsdienst (no. 33).

7. Een algemene herziening van de grondwet is voorhands niet nodig en zelfs niet wenselijk (nos. 34 en 35).

Universele verklaring van de rechten van de mens.

Preamble.

Overwegende, dat erkenning van de inhaerente waardigheid en van de gelijke en onvervreemdbare rechten van alle leden van de mensengemeenschap grondslag is voor de vrijheid, gerechtigheid en vrede in de wereld;

Overwegende, dat terzijdestelling van en minachting voor de rechten van de mens geleid hebben tot barbaarse handelingen, die het geweten van de mensheid geweld hebben aangedaan en dat de komst van een wereld, waarin de mensen vrijheid van meningsuiting en geloof zullen genieten, en vrij zullen zijn van vrees en gebrek, is verkondigd als het hoogste ideaal van iedere mens;

Overwegende, dat het van het hoogste belang is, dat de rechten van de mens beschermd worden door de suprematie van het recht, opdat de mens niet gedwongen worde om in laatste instantie zijn toevlucht te nemen tot opstand tegen tyrannie en onderdrukking;

Overwegende, dat het van het hoogste belang is om de ontwikkeling van vriendschappelijke betrekkingen tussen de naties te bevorderen;

Overwegende, dat de volkeren van de Verenigde Naties in het Handvest hun vertrouwen in de fundamentele rechten van de mens, in de waardigheid en de waarde van de mens en in de gelijke rechten van mannen en vrouwen opnieuw hebben bevestigd, en besloten hebben om sociale vooruitgang en een hogere levensstandaard in groter vrijheid te bevorderen;

Overwegende, dat de Staten, welke Lid zijn van de Verenigde Naties, zich plechtig verbonden hebben om, in samenwerking met de Organisatie van de Verenigde Naties, overal de eerbied voor en de inachtneming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden te bevorderen;

Overwegende, dat het van het grootste belang is voor de volledige nakoming van deze verbintenissen, dat een ieder begrip hebbe voor deze rechten en vrijheden;

Op grond daarvan proclameert de Algemene Vergadering deze Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als het gemeenschappelijk door alle volkeren en alle naties te bereiken ideaal, opdat ieder individu en elk orgaan van de gemeenschap, met deze Verklaring voortdurend voor ogen, er naar zal streven door onderwijs en opvoeding de eerbied voor deze rechten en vrijheden te bevorderen, en door vooruitstrevende maatregelen, op nationaal en internationaal terrein, deze rechten algemeen en daadwerkelijk te doen erkennen en toepassen, zowel onder de volkeren van Staten die Lid van de Verenigde Naties zijn, zelf, als onder de volkeren van gebieden, die onder hun jurisdictie staan:

Artikel 1.

Alle mensen worden vrij en gelijk in waardigheid en rechten geboren. Zij zijn begiftigd met verstand en geweten, en behoren zich jegens elkander in een geest van broederschap te gedragen.

Artikel 2.

1. Een ieder heeft aanspraak op alle rechten en vrijheden, in deze Verklaring opgesomd, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status.

2. Verder zal geen onderscheid worden gemaakt naar de politieke, juridische of internationale status van het land of gebied, waartoe iemand behoort, onverschillig of het een onafhankelijk, trust-, of niet-zelfbesturend gebied betreft, dan wel of er een andere beperking van de souvereiniteit bestaat.

Artikel 3.

Een ieder heeft recht op leven, vrijheid en onschendbaarheid van zijn persoon.

Artikel 4.

Niemand zal in slavernij of horigheid gehouden worden. Slavernij en slavenhandel in iedere vorm zijn verboden.

Artikel 5.

Niemand zal onderworpen zijn aan folteringen, noch aan een wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing.

Artikel 6.

Een ieder heeft, waar hij zich ook bevindt, het recht als persoon erkend te worden voor de wet.

Artikel 7.

Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder onderscheid aanspraak op gelijke bescherming door de wet. Allen hebben aanspraak op gelijke bescherming tegen iedere achterstelling in strijd met deze Verklaring en tegen iedere ophitsing tot een dergelijke achterstelling.

Artikel 8.

Een ieder heeft recht op daadwerkelijke rechtshulp van bevoegde nationale rechterlijke instanties tegen handelingen, welke in strijd zijn met de grondrechten hem toegekend bij Grondwet of wet.

Artikel 9.

Niemand zal onderworpen worden aan willekeurige arrestatie, detentie, of verbanning.

Artikel 10.

Een ieder heeft, in volle gelijkheid, recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijke en onpartijdige rechterlijke instantie bij het vaststellen van zijn recht en verplichtingen en bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolgning.

Artikel 11.

1. Een ieder, die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd, heeft er recht op voor onschuldig gehouden te worden, totdat zijn schuld krachtens de wet bewezen wordt in een openbare rechtszitting, waarbij hem alle waarborgen, nodig voor zijn verdediging, zijn toegekend.

2. Niemand zal voor schuldig gehouden worden aan enig strafrechtelijk vergrijp op grond van enige handeling of enig verzuim, welk naar nationaal of internationaal recht geen strafrechtelijk vergrijp betekenden op het tijdstip, waarop de handeling of het verzuim begaan werd. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die, welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.

Artikel 12.

Niemand zal onderworpen worden aan willekeurige inmenging in zijn persoonlijke aangelegenheden, in zijn gezin, zijn tehuis of zijn briefwisseling, noch aan enige aantasting van zijn eer of goede naam. Tegen een dergelijke inmenging of aantasting heeft een ieder recht op bescherming door de wet.

Artikel 13.

1. Een ieder heeft het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te vertoeven binnen de grenzen van elke Staat.

2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en daarnaar terug te keren.

Artikel 14.

1. Een ieder heeft het recht om in andere landen een asyl te zoeken en te genieten tegen vervolging.

2. Op dit recht kan geen beroep worden gedaan in geval van strafvervolging wegens misdrijven van niet-politieke aard of handelingen in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.

Artikel 15.

1. Een ieder heeft recht op een nationaliteit.

2. Aan niemand mag willekeurig zijn nationaliteit worden ontnomen, noch het recht worden ontzegd om van nationaliteit te veranderen.

Artikel 16.

1. Zonder enige beperking op grond van ras, nationaliteit of godsdienst, hebben mannen en vrouwen van

huwbare leeftijd het recht om te huwen en een gezin te stichten. Zij hebben gelijke rechten wat het huwelijk betreft, tijdens het huwelijk en bij de ontbinding er van.

2. Een huwelijk kan slechts worden gesloten met de vrije en volledige toestemming van de aanstaande echtgenoten.

3. Het gezin is de natuurlijke en fundamentele groeps-eenheid van de maatschappij en heeft recht op bescherming door de maatschappij en de Staat.

Artikel 17.

1. Een ieder heeft recht op eigendom, hetzij alleen, hetzij tezamen met anderen.

2. Niemand mag willekeurig van zijn eigendom worden beroofd.

Artikel 18.

Een ieder heeft recht op vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst; dit recht omvat tevens de vrijheid om van godsdienst of overtuiging te veranderen, alsmede de vrijheid hetzij alleen, hetzij met anderen zowel in het openbaar als in zijn particuliere leven zijn godsdienst of overtuiging te belijden door het onderwijzen ervan, door de praktische toepassing, door eredienst en het onderhouden van de geboden en voorschriften.

Artikel 19.

Een ieder heeft recht op vrijheid van mening en meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid, om zonder inmenging een mening te koesteren en om door alle middelen en ongeacht grenzen inlichtingen en denkbeelden op te sporen, te ontvangen en door te geven.

Artikel 20.

1. Een ieder heeft recht op vrijheid van vreedzame vereniging en vergadering.

2. Niemand mag worden gedwongen om tot een vereniging te behoren.

Artikel 21.

1. Een ieder heeft het recht om deel te nemen aan het bestuur van zijn land, rechtstreeks of door middel van vrij gekozen vertegenwoordigers.

2. Een ieder heeft het recht om op voet van gelijkheid te worden toegelaten tot de overheidsdiensten van zijn land.

3. De wil van het volk zal de grondslag zijn van het gezag van de Regering; deze wil zal tot uiting komen in periodieke en eerlijke verkiezingen, die gehouden zullen worden krachtens algemeen en gelijkwaardig kiesrecht en bij geheime stemmingen of volgens een procedure, die evenzeer de vrijheid van de stemmen verzekert.

Artikel 22.

Een ieder heeft als lid van de gemeenschap recht op maatschappelijke zekerheid en heeft er aanspraak op, dat door middel van nationale inspanning en internationale samenwerking, en overeenkomstig de organisatie en de hulpbronnen van de betreffende Staat, de economische, sociale en culturele rechten, die onmisbaar zijn voor zijn waardigheid en voor de vrije ontplooiing van zijn persoonlijkheid, verwezenlijkt worden.

Artikel 23.

1. Een ieder heeft recht op arbeid, op vrij keuze van beroep, op rechtvaardige en gunstige arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid.

2. Een ieder, zonder enige achterstelling, heeft recht op gelijk loon voor gelijke arbeid.

3. Een ieder, die arbeid verricht, heeft recht op een rechtvaardige en gunstige beloning, welke hem en zijn gezin een menswaardig bestaan verzekert, welke beloning zo nodig met andere middelen van sociale bescherming zal worden aangevuld.

4. Een ieder heeft het recht om vakverenigingen op te richten en zich daarbij aan te sluiten ter bescherming van zijn belangen.

Artikel 24.

Een ieder heeft recht op rust en op eigen vrije tijd, met inbegrip van een redelijke beperking van de arbeidstijd, en op periodieke vacaties met behoud van loon.

Artikel 25.

1. Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder begrepen voeding, kleding, huisvesting en geneeskundige verzorging en de noodzakelijke sociale diensten, alsmede het recht op voorziening in geval van werkloosheid, ziekte, invaliditeit, overlijden van de echtgenoot, ouderdom of een ander gemis aan bestaansmiddelen, ontstaan ten gevolge van omstandigheden onafhankelijk van zijn wil.

2. Moeder en kind hebben recht op bijzondere zorg en bijstand. Alle kinderen, al dan niet wettig, zullen dezelfde sociale bescherming genieten.

Artikel 26.

1. Een ieder heeft recht op onderwijs; het onderwijs zal kosteloos zijn, althans wat het lager en beginonderwijs betreft. Het lager onderwijs zal verplicht zijn. Ambachtsonderwijs en beroepsopleiding zullen algemeen beschikbaar worden gesteld. Hoger onderwijs zal gelijkelijk openstaan voor een ieder, die daartoe de begaafdheid bezit.

2. Het onderwijs zal gericht zijn op de volle ontwikkeling van de menselijke persoonlijkheid en op de versterking van de eerbied voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Het zal het begrip, de verdraagzaamheid en de vriendschap onder alle naties, rassen of godsdienstige groepen bevorderen en het zal de werkzaamheden van de Verenigde Naties voor de handhaving van de vrede steunen.

3. Aan de ouders komt in de eerste plaats het recht toe om de soort van opvoeding en onderwijs te kiezen, welke aan hun kinderen zal worden gegeven.

Artikel 27.

1. Een ieder heeft het recht om vrijelijk deel te nemen aan het culturele leven van de gemeenschap, om te genieten van kunst en om deel te hebben aan wetenschappelijke vooruitgang en de vruchten daarvan.

2. Een ieder heeft recht op de bescherming van de geestelijke en materiële belangen, voortspruitende uit een wetenschappelijk, letterkundig of artistiek werk, dat hij heeft voortgebracht.

Artikel 28.

Een ieder heeft recht op het bestaan van een zodanige maatschappelijke en internationale orde, dat de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, daarin ten volle kunnen worden verwezenlijkt.

Artikel 29.

1. Een ieder heeft plichten jegens de gemeenschap, zonder welke de vrije en volledige ontplooiing van zijn persoonlijkheid niet mogelijk is.

2. In de uitoefening van zijn rechten en vrijheden zal een ieder slechts onderworpen zijn aan die beperkingen, welke bij de wet zijn vastgesteld en wel uitsluitend ter verzekering van de onmisbare erkenning en eerbiediging van de rechten en vrijheden van anderen en om te voldoen aan de gerechtvaardigde eisen van de moraliteit, de openbare orde en het algemeen welzijn in een democratische gemeenschap.

3. Deze rechten en vrijheden mogen in geen geval worden uitgeoefend in strijd met de doeleinden en beginselen van de Verenigde Naties.

Artikel 30.

Geen bepaling in deze Verklaring zal zodanig mogen worden uitgelegd, dat welke Staat, groep of persoon dan ook, daaraan enig recht kan ontnemen om iets te ondernemen of handelingen van welke aard ook te verrichten, die vernietiging van een van de rechten en vrijheden, in deze Verklaring genoemd, ten doel hebben.