

Zitting 1975-1976

13 872

## Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten

Nr. 6

### VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 17 augustus 1976

#### INHOUDSOPGAVE

##### ALGEMEEN

##### § 1. Inleiding

Aantasting van grondrechten door  
grondrechten

Niet-voorgestelde grondrechten

##### § 2. Het karakter van de grondrechten

##### § 3. Internationale en nationale grondrechten

##### § 4. Toetsing van de wet aan de Grondwet

##### § 5. De horizontale werking van grondrechten

##### § 6. Het beperken van grondrechten

##### § 7. De terminologie bij delegatie

##### ARTIKELN

Artikel 1.1 (non-discriminatie)

Artikel 1.3 (benoembaarheid)

Artikel 1.4 (kiesrecht)

Artikel 1.5 (petitie)

Artikel 1.6 (godsdienst en levensovertuiging)

Artikel 1.7 (meningsuiting)

Algemeen

Eerste lid (drukkers)

Tweede lid (omroep)

Derde lid (andere vormen van meningsuiting)

Vierde lid (reclame)

Artikel 1.8 (recht van vereniging)

Artikel 1.9 (vergadering en betoging)

Artikel 1.10 (persoonlijke levenssfeer)

Eerste lid (algemeen)

Tweede lid (registratie persoonsgegevens)

Derde lid (inzagerecht)

Artikel 1.11 (huisrecht)

Artikel 1.12 (brief-, telefoon- en telegraafgeheim)

Artikel 1.13 (onteigening)

Artikel 1.14 (vrijheidsontneming)

Artikel 1.15 (nulla poenaregel)

Artikel 1.16 (ius de non evocando)

Blz.

Blz.

Artikel III (additionele artikelen)

Algemeen

Artikel A 1.4 (overgangsregeling kiesrecht)

Artikel A 1.6.1 (overgangsregeling voor het belijden van godsdienst of levensovertuiging buiten gebouwen)

Artikel A 1.9 (overgangsregeling) (recht van betoging)

Artikel A 1.10 (overgangsregeling persoonlijke levenssfeer)

Artikel A 1.12 (overgangsregeling voor het brief-, telefoon- en telegraafgeheim)

Artikel A 1.15 (uitzondering op de nulla poenaregel)

Artikel IV (financiële verhouding rijk-kerkgemeenschappen)

Artikel V (vervallende artikelen)

46

46

47

47

48

48

49

49

49

50

22

27

28

30

30

31

31

33

34

34

34

36

36

37

39

39

41

41

42

43

43

44

45

46

46

De bijzondere commissie<sup>1</sup> voor het beleid inzake grondwet en kieswet (9181) brengt als volgt verslag uit van hetgeen uit de verschillende fracties in haar midden naar voren is gebracht naar aanleiding van dit wetsontwerp.

## ALGEMEEN

### §1. Inleiding

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. hadden met grote belangstelling kennis genomen van de brief met betrekking tot de werkwijze, die de Regering ten aanzien van de herziening van de Grondwet voor ogen staat, alsmede van de uitvoerige toelichting, die is gevoegd bij wetsontwerp **13 872**. Evenzeer hadden deze leden waardering voor het feit, dat het advies van de Raad van State en het nader rapport ter kennis van de Kamer zijn gebracht.

In de brief over de werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet (kamerstuk **13 871**) stelt de Regering op blz. 2, 3e alinea, dat het mogelijk moet zijn, «dat overwegende bezwaren tegen een onderdeel van de herziening geldend gemaakt worden, zonder dat men op grond van de gevolgde procedure genoopt is deze bezwaren af te wegen tegen het belang van het gehele herzieningswerk». Wat betreft het ontwerp inzake klassieke grondrechten kan men zich afvragen, of een verdergaande afsplitsing op grond van het zojuist genoemde argument wenselijk zou kunnen zijn. Niet altijd is er een nauwe samenhang tussen de artikelen. Ook de Raad van State memoreert dit bezwaar (op blz. 9 van kamerstuk **13 871**, laatste alinea in het algemeen en op blz. 55, laatste alinea van de bijlage bij wetsontwerp **13 872** in het bijzonder met betrekking tot de klassieke grondrechten). Het door de Regering op blz. 73, 4e alinea van laatstgenoemd stuk hier tegenin gebrachte bezwaar, dat dit tot een onoverzichtelijk pakket van vijftien wetsontwerpen zou leiden, lijkt een praktisch, maar niet overtuigend argument. Het nadeel – namelijk de noodzaak in één stemming over het hele wetsontwerp te beslissen – kan naar het inzicht van deze leden groter zijn dan het voordeel van overzichtelijkheid.

Afsplitsing hoeft overigens niet tot 15 wetsontwerpen te leiden. Er zijn wel verwante groepen te vinden; afsplitsing van alléén de vrijheid van onderwijs en van de bepalingen over het Nederlandschap lijkt qua systematiek ook willekeurig. Bij wijze van voorbeeld zou de volgende verdeling over zeven in plaats van over drie wetsontwerpen mogelijk zijn geweest:

1. Gelijkheid: artikelen 1.1 en 1.2;
2. Besluitvorming overheid: artikelen 1.3, 1.4 en 1.5;
3. Levensovertuiging en onderwijs: artikelen 1.6 en 1.23;
4. Meningsuiting: artikelen 1.7, 1.8 en 1.9;
5. Persoonlijke levenssfeer: artikelen 1.10, 1.11 en 1.12;
6. Eigendom: artikel 1.13;
7. Rechtspraak: artikel 1.14, 1.15 en 1.16.

In de opzet voorgesteld door de Regering komen de bepalingen betreffende de Koning in vergelijking met de huidige Grondwet minder centraal te staan. Het begrip Regering komt meer naar voren; dit onderdeel wordt dan gevolgd door de Staten-Generaal. Berust deze indeling op een bepaalde filosofie of is zij zuiver praktisch? Is de volgorde volk, Regering en volksvertegenwoordiging uiting van de idee van de volkssoevereiniteit, zoals dat bijvoorbeeld uitdrukkelijk in de Belgische Grondwet staat? Overigens wordt met het begrip volkssoevereiniteit nog niets over de inhoud gezegd, over de principiële fundering. Historisch gezien zegt het niets anders dan dat niet de vorst, maar het volk soeverein is. Waaraan of aan wie deze soevereiniteit wordt ontleend blijft dan nog onbesproken. Men kan het als volgt omschrijven: de legitimiteit van de regeerders berust op de toestemming van het volk.

<sup>1</sup> Samenstelling: Franssen (PvdA), Bakker (CPN), Jongeling (GPV), Koekoek (BP), Abma (SGP), Vacature CHU, Vacature KVP, Groensmit-van der Kallen (KVP), Van Mierlo (D'66), Van Thijn (PvdA), voorzitter, Wiegel (VVD), Geurtsen (VVD), Veerman (ARP), Van der Lek (PSP), Kappeyne van de Coppello (VVD), Stoffelen (PvdA), Van der Sanden (KVP), Waltmans (PPR), De Kwaadsteniet (ARP), De Vries (PvdA), Staneke (DS'70).

De aan het woord zijnde leden meenden dat aan de systematiek van de Grondwet ook een zekere «rang-orde van waarden» te ontleen is. Het is mede om deze reden, dat zij gaarne van de Regering vernemen waarom de volgorde is gekozen: grondrechten (het volk dus), Regering, Staten-Generaal. Zij achtten een volgorde: grondrechten-volksvertegenwoordiging-Regering, ook denkbaar, omdat de Regering pas tot stand kan komen als het volk, gebruikmakend van een van zijn grondrechten tot het in vrijheid kiezen van de volksvertegenwoordiging is gekomen.

Leden van de V.V.D.-fractie begroetten in het wetsontwerp de eerste werkelijke stap naar herziening van de gehele Grondwet. Zij waren verheugd dat de eerste stap zich bewoog op het zo belangrijke gebied van de rechten van het individu binnen de gemeenschap, niet slechts omdat deze van oudsher de aanzet vormden voor de eerste geschreven constituties, maar vooral omdat de bescherming van de rechten van het individu naar de opvatting van voormelde leden altoos, en in het bijzonder onder de huidige maatschappelijke en politieke ontwikkelingen een zwaar accent behoort te hebben.

Deze leden hadden het op prijs gesteld te mogen beschikken over het advies van de Raad van State en over het nader rapport daaromtrent van de verantwoordelijke bewindslieden. Het publiceren van de gedachtenwisseling die aan het indienen van het wetsontwerp was voorafgegaan, had deze leden rijkere en scherper beargumenteerde stof tot overweging geboden en zij hoopten dan ook dat deze handelwijze spoedig ten aanzien van alle wetsontwerpen zou worden toegepast.

Van de zijde van de C.P.N. was destijds reeds bij de door de staatscommissie uitgevoerde consultatie het standpunt ingenomen dat aan vernieuwing van de Grondwet geen behoefte bestond. De voornaamste redenen voor dit standpunt waren dat het belangrijkste doel verandering van het kiesstelsel was en voorts dat onder het mom van vereenvoudiging en modernisering van de tekst wijzigingen mogelijk werden, die wezenlijke belangen raakten. Ook nu nog waren de tot de genoemde fractie behorende leden van mening dat – hoe archaisch ook de vorm mag zijn die de Grondwet naar hedendaagse begrippen heeft – door jarenlange toepassing en concretisering iedere formulering een algemeen aanvaarde betekenis heeft gekregen. Het is beter een Grondwet, indien de inhoud daarvan geen wezenlijke strijdpunten oplevert, niet om de haverklap te veranderen, zoals in feite in de naoorlogse periode is gebeurd. Het merendeel van die wijzigingen – zo betoogden deze leden – stond direct in verband met koloniale, NAVO- of PBO-problematiek. De waardering daarvoor is in de loop der jaren beslist niet toegenomen.

Dat wijziging van het kiesstelsel de voornaamste drijfveer was voor de voorgenomen grondwetsherziening heeft ook het huidige kabinet volmondig erkend. De aan de indiening van concrete wetsontwerpen voorafgaande nota was daarop grotendeels gericht. De Kamer heeft echter met ondubbelzinnige uitspraken deze voornemens afgewezen. Nu dit in een betrekkelijk korte tijdsspanne tot tweemaal toe is gebeurd, namen de aan het woord zijnde leden aan dat dit kabinet en zijn opvolgers verder zullen afzien van pogingen om het stelsel van evenredige vertegenwoordiging te vervangen door een districtenstelsel en het instituut van een gekozen regeringsleider. Zij meenden trouwens nog wel eens nadrukkelijk te mogen vaststellen dat deze verwerping van wat het kabinet Den Uyl als een hoofdprioriteit had aangegeven, onder de bevolking geen spoor van een afwijzende reactie had opgeleverd. Van een werkelijke stroming in het Nederlandse volk die naar een wijziging streefde, zoals door de Regering voorgesteld, bleek geen sprake te zijn.

Na de verwerping van de voorstellen tot wijziging van het parlementaire systeem lijkt de animo van het kabinet voor grondwetsherziening aanzienlijk gedaald te zijn. Een klein jaar voordat – indien geen eerdere kamerontbinding zal plaatsvinden – nieuwe verkiezingen worden gehouden, is nog slechts een drietal wijzigingsvoorstellen ingediend. De leden die hierop wazen, vermoedden dat de energie en mankracht die nodig zouden zijn geweest om in de huidige kabinetsperiode een compleet stel wijzigingsvoorstellen in te dienen, in belangrijke mate verspild zijn aan de hierboven genoemde voorstellen tot wijziging van het kies- en regeringssysteem.

De behandeling van voorstellen tot grondwetswijziging zal zich nu over een reeks van kabinetsperiodes gaan uitstrekken. Op zich zelf lijkt daarbij de methode die de Regering in haar brief (stuk **13 871**) aangeeft, acceptabel. Te verwachten valt echter dat, nu zoveel belangrijke zaken zich voor de komende jaren op de voorgrond dringen, het totaal van de behandeling een eendloze lijdensweg gaat worden.

De leden van de P.P.R.-fractie waren van mening dat bundeling van bepalingen inzake grondrechten in één hoofdstuk de systematiek en overzichtelijkheid van de nieuwe grondwet zal verbeteren. Met name de plaatsing van deze rechten in het eerste hoofdstuk van de nieuwe grondwet achtten zij in overeenstemming met de betekenis ervan, zij het dat geschreven grondrechten eerst dan een praktische waarde hebben, indien de individuele bescherming, die deze rechten bieden, kan functioneren in een bestel dat ze als fundamenteel aanvaardt.

De leden van de S.G.P.-fractie namen met belangstelling kennis van het plan tot wijziging van de Grondwet voorzover dit de vaststelling van de klassieke grondrechten betreft. Hun instemming betuigden deze leden met diverse nieuwe redacties van een aantal artikelen die ook in de bestaande Grondwet voorkomen. Ook het voornemen om de in de huidige Grondwet op verschillende plaatsen verspreid voorkomende grondrechten in één hoofdstuk samen te brengen kon hun goedkeuring wegdragen. Zij meenden dat de systematiek en overzichtelijkheid van de nieuwe Grondwet op deze wijze gediend worden.

De leden van de G.P.V.-fractie konden zich verenigen met een groot gedeelte van de in de ontworpen «verklaring» vervatte voorstellen. Het streven dat aan deze verklaring ten grondslag ligt, namelijk het bereiken van een grotere systematiek in de Grondwet en het bundelen van de grondrechten in een apart hoofdstuk, kon eveneens hun instemming verkrijgen. Zij waren echter minder gelukkig met de formulering van enkele artikelen. Voorts was het hun opgevallen dat waar de voorgestelde tekst afwijkt van de tekst zoals die door de Staatscommissie werd geformuleerd in de memorie van toelichting soms slechts een uiterst summiere toelichting op die afwijking werd gegeven.

De leden hadden bovendien enige moeite met de voorgestelde volgorde van de artikelen. Zij vroegen waarom het gelijkheidsbeginsel als eerste artikel was opgenomen. Licht het niet meer in de lijn der historie van ons land wanneer het beginsel van de geestelijke vrijheid als eerste artikel wordt opgenomen?

De leden van de fracties van de A.R.P., C.H.U. en K.V.P. sloten zich aan bij de opvatting van de Regering dat de mogelijkheid van aantasting van grondrechten door grondrechten niet voor bestrijding vatbaar is. De vraag rijst evenwel waarom de Regering op de enkele gronden, die zij in de toelichting noemt, toch het opnemen afwijst van een bepaling in navolging van artikel 17 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Immers, Nederland heeft dit Verdrag medeondertekend en geratificeerd en is derhalve aan de bepalingen van dit verdrag gebonden. Meent de Regering door het bevestigen van artikel 17 iets overbodigs of iets ongewensts te doen?

Van de hand van de fractie van de P.v.d.A. kwam de vraag of een politieke partij, die zich niet als vereniging organiseert, maar die in haar werk de goede zeden, in de zin als uiteengezet door prof. dr. G. van den Bergh in zijn intreedrede in 1936, met voeten treedt, niet aangepakt zou kunnen worden omdat ook haar *grondrechten*, welke daartoe door haar worden misbruikt, niet aantastbaar zijn.

In de toelichting komt de Regering tot de conclusie dat voor de Nederlandse situatie geen behoefte bestaat aan een bepaling overeenkomstig artikel 17 van het Europese Verdrag, op grond waarvan kan worden tegengegaan, dat de grondrechten door middel van de uitoefening van grondrechten kunnen worden aangetast. Leden van de V.V.D.-fractie waren het met deze conclusie eens, al konden zij niet de beide aangevoerde argumenten onderschrijven.

Met het argument dat de beperkingsclausules bij verschillende grondrechten de wetgever voldoende mogelijkheden bieden om ongewenste aantasting van grondrechten tegen te gaan konden deze leden instemmen. Zij dachten daarbij aan bepalingen van het wetboek van strafrecht en van de wet vereeniging en vergadering 1855, krachtens welke bij voorbeeld deelneming aan een vereniging, die tot doel heeft of welke feitelijke werkzaamheid gericht is op «stoornis in de uitoefening der regten, van wie het ook zij», strafbaar wordt gesteld.

In het argument als zou eraan getwijfeld moeten worden of een grondwetsartikel op dit stuk een maatschappelijke of politieke ontwikkeling in de richting van een beknutting zou kunnen tegenhouden, konden deze leden daarentegen geen overtuigingskracht ontwaren. Met eenzelfde redenering zou men immers alle grondrechten uit de Grondwet kunnen verwijderen onder verwaarlozing van de normatieve kracht die van de formulering van een grondrecht behoort uit te gaan.

Een voorbeeld van een verder gaande poging om misbruik van grondrechten tegen te gaan, en wel in een wijdere kring dan de uitoefening van de grondrechten zelf, is aan te treffen in artikel 18 van de Grondwet voor de Bondsrepubliek Duitsland. Krachtens dit artikel kan misbruik van een aantal grondrechten (persvrijheid, vrijheid van onderwijs, recht van vereeniging en vergadering, briefgeheim, telefoon- en telegraafgeheim, eigendom, asielrecht) wanneer het misbruik geschiedt in de strijd tegen de vrije democratische orde, leiden tot verwerking van die rechten. Ook tot een dergelijke regeling, die gaat lijken op een vervallenverklaring van een aantal burgerrechten, zagen de aan het woord zijnde leden thans geen aanleiding.

### *Niet-voorgestelde grondrechten*

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vroegen zich af, of niet het recht van migratie tot de grondrechten gerekend moet worden. Zij dachten hierbij zowel aan bewegingsvrijheid binnen het land als aan de mogelijkheid het land te verlaten.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. misten node de gewetensvrijheid onder de in de Grondwet op te nemen grondrechten. De Regering volstaat ermee aan het einde van de toelichting bij artikel 1.6 te vermelden dat zij zich aansluit bij de meerderheid van de staatscommissie. Kan de Regering mededelen waarom zij het voorbeeld van vele andere landen – West-Duitsland, Canada, Portugal – niet wil volgen? Hoe verklaart de Regering dat men in die andere landen kennelijk niet overtuigd is door de relevante uitspraak van de meerderheid van de staatscommissie (tweede rapport, blz. 65), als zou er «geen beginsel te vinden (zijn), waaraan men het recht zou kunnen ontleen om zich op grond van gewetensbezwaren aan de naleving van wettelijke verplichtingen te onttrekken». Kan de Regering een overzicht geven in welke landen van de leden van de V.N. gewetensvrijheid wel, in welke zij niet als grondrecht is aanvaard? Wanneer in de toelichting op wetsontwerp **11 651** te onzent de Unie van Utrecht als eerste voorbeeld wordt genoemd, waarom deze goede traditie dan niet voortgezet?

Dezelfde leden vroegen zich ook af, of de openbaarheid van bestuur niet onder de grondrechten moet worden gerangschikt.

In afwachting van de tekst die ten aanzien van artikel 1.2 zal worden voorgesteld, wilden de tot de V.V.D.-fractie behorende leden niet voorbijgaan aan de vraag of de voorgestelde grondrechten niet een uitbreiding zouden behoeven. Artikel 12 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (onlangs aan de Kamer ter goedkeuring aangeboden, stuk **13 932**) heeft betrekking op de bewegingsvrijheid en de vrijheid van keuze van een verblijfplaats. In Nederland kan voor het recht op bewegingsvrijheid een aanknopingspunt gevonden worden in het Souverein Besluit van 12 december 1813 (Ned. Stcrt. 1813, nr. 4). Bewegingsvrijheid en in mindere mate de vrijheid van keuze van een verblijfplaats konden tot in het jongste verleden als vanzelfsprekende normen in de Nederlandse samenleving worden beschouwd. Eisen van ruimtelijke ordening, de gewenste spreiding van economische activiteiten, maatregelen tot handhaving van de openbare orde kunnen echter inbreuken op genoemde vrijheden noodzakelijk maken. De behoefte aan een grondrecht groeit naarmate de belangen, die het moet beschermen, aangetast worden. Overweegt de Regering een grondrecht van bewegingsvrijheid in het leven te roepen als tegenwicht tegen het groeiend aantal wettelijke regelingen en bestuurlijke maatregelen dat de bewegingsvrijheid van het individu belemmert?

De leden van de P.P.R.-fractie constateerden met enige verbazing het ontbreken van een bepaling inzake de erkenning van gewetensvrijheid als grondrecht. Hoewel de discussie met de Regering inzake bepaalde gewetensbezwaren (wetsontwerp **11 155**) nog niet is voltooid, kan dit geen reden zijn een dergelijk fundamenteel recht niet te vermelden in de Grondwet. Zou een omschrijving als «Het recht op principiële militaire dienstweigering wordt erkend. De wet regelt de uitvoering» niet kunnen worden opgenomen in dit hoofdstuk.

In de S.G.P.-fractie stelde men vast dat de bewindslieden met de meerderheid van de staatscommissie van mening zijn dat het geen aanbeveling verdient in de Grondwet «in algemene zin» het beginsel van de gewetensvrijheid op te nemen. Achten de indieners bovendien termen aanwezig om in zijn algemeenheid vast te leggen dat gewetensbezwaren erkend kunnen worden?

Teleurgesteld waren de leden van de P.S.P.-fractie over de beslissing de vrijheid van geweten niet als een grondrecht op te nemen, en ronduit geërgerd over de zeer geringe hoeveelheid woorden die de Regering er in de stukken blijkbaar nog aan vuil wenst te maken. Alsof er sinds het uitbrengen van het tweede rapport van de staatscommissie waarnaar de Regering verwijst, niet het een en ander gebeurd is! Terwijl de bewindslieden steeds aan alle mogelijke denkbeelden die relevant zijn voor de oordeelsvorming, hun eigen oordeel uitvoerig geargumenteed toevoegen menen zij terzake de gewetensvrijheid met een simpele verwijzing te kunnen volstaan.

Niet minder gold de verbijstering van deze leden het feit dat het recht op principiële militaire dienstweigering is weggelaten. Terwijl uitloeisels van de gewetensvrijheid zoals de vrijheid van meningsuiting en die van betoging wel worden opgenoemd, ontbreekt een grondrecht op gewetensvrijheid in zaken van oorlogsgeweld, een recht waarvoor in de geschiedenis velen hun leven of hun vrijheid hebben geofferd en waarvoor velen die offers nog steeds brengen. Juist de feitelijke situatie – de ontwikkelingen m.b.t. de Wet Gewetensbezwaren, het antwoord van de overheid op de zogenaamde totaalweigeraars, namelijk de gevangenis – is van dien aard dat niet zomaar voorbij mag worden gegaan aan wat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en elders ter zake wordt vermeld. Onder verwijzing naar die feitelijke situatie, naar het steeds opdringeriger gebruik van geweld in de wereld en naar de toenemende militarisering van de samenleving pleitten de leden nu aan het woord met de meeste nadruk voor opneming onder de grondrechten van het recht op gewetensvrijheid en van het recht op weigering van militaire en andere oorlogsdienst.

## **52. Het karakter van de grondrechten**

Het strekt, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie, tot voldoening dat het gelukt is om nog tijdig voorstellen tot grondwetswijziging in te dienen, die aan de behoefte aan een eigentijdse formulering van de zo in het middelpunt van de belangstelling staande grondrechten recht doen. Hoewel sinds het einde van de achttiende eeuw de grondrechten aan wisselende waardering onderhevig zijn geweest, is die hernieuwde belangstelling, ook op het internationale vlak, heel goed te verklaren. Terwijl godsdienst en natuurrecht zelf in discussie zijn geraakt, blijkt er niettemin in toenemende mate juist in een pluriforme samenleving behoefte te bestaan aan afbakening van de rechten van de burger tegenover een overheid, die zich op steeds meer terreinen van het maatschappelijk leven actief is gaan bewegen. De hier aan het woord zijnde leden juichten die ontwikkeling toe.

Maar dat niet alleen.

In de negentiende-eeuwse maatschappijopvattingen werd de samenleving in belangrijke mate door het individuele krachtenspel beheerst en bleven staat en maatschappij min of meer autonoom naast elkaar staande grootheden. In onze tijd daarentegen is die tegenover of naast elkander stelling grotendeels verdwenen en werd het hele mechanisme van in elkaar grijpende staat en samenleving een object van bewuste vormgeving. Daarom groeide niet slechts de behoefte aan een systematische rubricering en op een aantal punten herformulering van de zogenaamde klassieke vrijheidsrechten – het laatste ook al in verband met de technisch-wetenschappelijke

veranderingen – maar groeide evenzeer de behoefte aan toevoeging van sociale grondrechten aan de nationale constitutie, waarvoor de internationale of supranationale wetgever reeds in verscheidene verklaringen of overeenkomsten de weg gewezen had.

De traditionele tegenover elkander stelling van klassieke en sociale grondrechten heeft dus aanmerkelijk aan betekenis verloren. Enerzijds wordt van de overheid ten aanzien van de vrijheidsrechten allang niet meer een gedragslijn van louter onthouding verwacht, anderzijds kunnen de aan de burger aan te reiken mogelijkheden tot individuele ontplooiing geen ogenblik uit hun sociale context worden weggedacht. Bij het waarborgen van de vrijheid van de burger zal de overheid er voor hebben zorg te dragen, dat daarbij aan een ieder gelijkelijk recht wordt gedaan, ongeacht de vraag of hij tot de categorie van de sociaal sterkeren of zwakkeren behoort. Daarom is er voor de thans gekozen nevenschikking van klassieke en sociale grondrechten alles te zeggen.

Natuurlijk roept de gekozen nevenschikking toch ook nog wel enkele problemen op. Zo trekt het de aandacht dat – overigens terecht – bij de klassieke grondrechten is gestreefd naar een zo exact mogelijke formulering van zowel toegekend recht als de daarop toelaatbare beperking. Van volgens godsdienstige of natuurrechtelijke opvattingen de mens ingeprinte rechtsbeginselen zijn het tot voor rechtstreekse toepassing vatbare rechten geworden, waarvan de eerbiediging in zoveel mogelijk gevallen en onder zoveel mogelijk omstandigheden direct kan worden afgedwongen. Naarmate men dit, zoals de hier aan het woord zijnde leden, meer als winst beschouwt trekt het anders geaarde karakter van de meeste sociale grondrechten sterker de aandacht aangezien daar immers dikwijls niet de mogelijkheid bestaat om de eerbiediging van het recht, desnoods bij rechterlijke uitspraak, af te dwingen.

Deze leden wilden niettemin onderstrepen dat, bij nadere beschouwing, dit onderscheid tussen recht en instructienorm toch ietwat genuanceerder voor beide categorieën van grondrechten gehanteerd dient te worden dan men wellicht op het eerste gezicht zou veronderstellen. In de thans gepresenteerde voorstellen bevatten de bepalingen van de klassieke vrijheidsrechten in verscheidene gevallen zowel rechten als instructienormen, terwijl ten aanzien van de sociale grondrechten zeker niet uitsluitend met het formuleren van instructienormen is volstaan maar evenzeer aan de toekenning van rechten is gedacht. Voorbeelden van dit gemengde stelsel zijn wat de klassieke grondrechten betreft onder andere te vinden in het artikel over de non-discriminatie en in de bepaling over de privacy, wat de sociale grondrechten betreft in het recht op bijstand en ter zake van de vrijheid van onderwijs. In een toe te juichen ontwikkeling van geleidelijke doorwerking van klassieke grondrechten naar de privaatrechtelijke sfeer en naar een verdere perfectionering van het sociaal-economisch systeem zullen beide componenten verder naar elkaar kunnen toegroeien. Op basis van de thans voorliggende teksten lijken de verschillen tussen rechten en instructienormen in het algemeen voor de diverse bepalingen duidelijk genoeg omschreven om verantwoordte hantering door de rechterlijke macht te waarborgen.

De hier aan het woord zijnde leden hadden nog wel een vraag. Wanneer de Regering de beperkingen van de grondrechten bespreekt, verklaart zij onder meer, dat grondrechten functioneren in onderlinge samenhang en in evenwichtige afweging met andere waarden en belangen. Moet hieruit worden geconcludeerd, dat het bijzondere karakter in feite niet veel groter is dan dat van andere rechten?

De zogenaamde klassieke grondrechten zijn te zamen met de sociale grondrechten en een onderwijsartikel in één hoofdstuk, getiteld Grondrechten, bijeengebracht. De leden van de V.V.D.-fractie namen zich voor bij wetsontwerp **13 873** nader aandacht aan deze systematiek te besteden.



Reeds bij het onderhavige wetsontwerp wilden zij echter de vraag stellen in hoeverre de samenvoeging in één hoofdstuk gevolgen heeft voor de toepassing van de bepalingen betreffende de klassieke grondrechten. Prof. Mr. M.C. Burkens merkt daarover in het Nederlands Juristenblad van 22 mei 1976 (blz. 705) onder meer het volgende op: «Het normatief gehalte van sociale grondrechten is vaag, en moet dat ook zijn omdat in de sfeer van overheidsvoorzieningen bijna alles afhangt van concrete beleidsevaluaties. In de sfeer van de vrijheidsrechten daarentegen luistert het in juridische zin heel wat nauwkeuriger. Voorkomen dient te worden, dat de amorfe beleidsdirectieven van de sociale grondrechten doorslaan in de interpretatie van de clausuleringen van de klassieke grondrechten.» Is naar het oordeel van de Regering de vrees, dat een dergelijke vervaging van de klassieke grondrechten zal intreden, gegronde en, zo ja, hoe denkt zij die te kunnen vermijden?

Concreet is de vraag aan de orde – zo werd in de C.P.N.-fractie opgemerkt – of de grondrechten zoals die in de huidige Grondwet worden omschreven, het geheel van rechten van de bevolking zoals die op dit ogenblik door haar gewenst worden, dekken. Naar de letter is dit stellig niet het geval. Wat de algemeen geldende interpretatie van de Grondwet betreft ligt de zaak echter anders. Zo is inderdaad het recht op betoging (artikel 1.9) tot nu toe niet in de Grondwet vastgelegd. Maar in feite bestaat het al zeker bijna een eeuw en maakt het een wezenlijk deel uit van het vergaderrecht.

Uiteraard kan men er geen bezwaar tegen hebben dat zo'n recht ook formeel wordt vastgelegd. Maar nodig lijkt het niet. In het algemeen lijkt aan het feit dat in de Grondwet een betrekkelijk klein aantal fundamentele rechten is vastgelegd en dat door grondwetinterpretatie de werking van die rechten is uitgebreid, juist een bepaald voordeel niet te onzeggen. Het omschreven systeem van grondrechten wordt op die wijze als het ware natuurlijkerwijs ruim opgevat, het biedt de mogelijkheid van een voortdurende verruiming onder druk van bevolking. Een uitvoerige beschrijving van grondrechten daarentegen zal mogelijkkerwijs eerder beperkend werken, zal de rechten die niet in de uitvoerige opsomming voorkomen eerder uitsluiten.

De leden van de DS'70-fractie waren het ermee eens dat de tweede wereldoorlog heeft geleid tot scherper besef van de gevaren waaraan de meest essentiële grondrechten blootstaan. Het was hun echter niet duidelijk in hoeverre «internationale regelingen» dit gevaar keren. Kan de werking van internationale regelingen worden verduidelijkt, bij voorbeeld ten aanzien van de situatie thans in Oost-Europa, in Chili en andere Zuidamerikaanse dictaturen?

Op blz. 10 van de toelichting stellen de bewindslieden «dat vrijheidsrechten alleen optimaal kunnen functioneren .... wanneer ook een sociale situatie bestaat waarin een ieder in staat is zonder sociale of financiële belemmeringen zijn rechten uit te oefenen». Deze opmerking was de genoemde leden niet duidelijk. Het gebruik maken van politieke of andere vrijheidsrechten (bij voorbeeld vergaderen, schrijven en drukken van een boek) zal toch steeds tijd en geld kosten, dus enige «sociale of financiële belemmeringen», ondergaan?

De leden van de P.P.R.-fractie toonden zich verheugd met de stelling van de Regering dat de grondwettelijke grondrechten voor een ieder gelden, ongeacht zijn verhouding tot de overheid.

Het was de leden van de S.G.P.-fractie opgevallen dat in de memorie van toelichting het voorstel om de grondrechten in een afzonderlijk eerste hoofdstuk van de Grondwet op te nemen mede gemotiveerd werd vanuit de overtuiging dat de grondrechten een bijzonder belangrijke plaats in ons rechtsbestel toekomt. Ook beoogt de Regering tot uitdrukking te brengen dat in het systeem van de Grondwet het terrein van de grondrechten niet een restante vormt in die zin, dat de erkenning van die rechten voor de bevoegdheden en de taakvervulling van de overheid niet te bezwaarlijk is. Hoewel deze leden bepaald de betekenis van grondrechten als rechtswaARBorg tegen imperialistisch overheidsoptreden niet wilden ontkennen, meenden zij toch bezwaar te moeten maken tegen hetgeen in de memorie van toelichting mede als doel van de grondrechten wordt geschetst: de handhaving van de persoonlijke autonomie. Moet een relativering van deze doelstelling gelezen worden in de eerste zin van blz. 11 van de memorie van toelichting, luidende: «Grondrechten zijn voorts niet absoluut in die zin dat de uitoefening ervan te allen tijde boven andere belangen zou moeten prevaleren»?

De leden van de P.S.P.-fractie deelden de opvatting dat de grondrechten een verworvenheid vormen ter bescherming van de meest essentiële rechtsgoederen van de mens, en dat de ontwikkeling in het denken hierover wijziging van de bestaande Grondwet noodzakelijk maakt. Echter, ook na de uitvoerige toelichting vroegen deze leden zich af wat de Regering nu precies onder de grondrechten verstaat, welke functie zij haars inziens in de Grondwet en in het recht dienen te hebben. Van de grote hoeveelheid gememooreerde opvattingen, functies, doeleinden etc. die de Regering bij haar voorstellen vermeldt, maakt de Regering dié uitspraken tot de hare die ofwel van ál deze opvattingen etc. iets weg hebben, ofwel bestaan uit een opsomming van wat grondrechten allemaal niet zijn, hoe ze niet geïnterpreteerd moeten worden etc. Hierdoor ontstaat enerzijds een vaagheid die de Regering in de toelichting, en straks de wetgever in de praktijk, dwingt tot voorlichtende interpretatie en anderzijds het beeld van een grondwet in de vorm van een verlanglijstje van wensen die voorlopig niet of misschien wel nooit werkelijkheid zullen worden.

Genoemde leden hadden de indruk dat de Regering in haar opvattingen ergens is blijven hangen tussen enerzijds de grondrechten die de grondbeginselen van een menswaardige samenleving vormen en die ook bevorderen, en anderzijds de grondrechten waarvan de inhoud en de werking mede bepaald worden door bestaande behoeften en heersende overtuigingen. In hoeverre móét een grondrecht overeenkomen met de feitelijke situatie? Wat is de aanvaardbare afstand tussen de grondwettelijk gewenste samenleving en de bestaande? Voor welke samenleving vormen de grondrechten een basis? Moeilijke vragen waar de Regering blijkbaar niet uitgekomen is en die haar dwingen om herhaaldelijk in de toelichting terug te nemen wat nu eindelijk eens leek te worden geregeld. Nu eens schone wensdromen zonder dat wordt aangeduid hoe – althans voor zover de overheid daarmee van doen heeft, – daar gestalte aan zal worden gegeven; dan weer het vastleggen van zaken die in de praktijk al scheefgegroeid zijn, zoals in de voorgestelde bepaling inzake de huisvrede.

In de G.P.V.-fractie betreunde men het ernstig dat de Regering alleen verwijst naar de Declaration des droits de l'homme et du citoyen (1789), de Bill of Rights (1776) en de Staatsregeling voor het Bataafsche Volk van 1798. Was de kiem voor de vastlegging van grondrechten niet al te vinden in artikel 13 van de Unie van Utrecht (gewetensvrijheid), welke bepaling een neerslag vormt van de relatief grote tolerantie en individuele vrijheid in de periode

van de Republiek, die in latere jaren is gehandhaafd, zoals ook het Tweede Rapport van de Staatscommissie op blz. 28 vermeldt? Deze leden zouden het op prijs stellen als de bewindslieden zich hierover in hun antwoord zo duidelijk uitspraken dat dit antwoord als een ondubbelzinnige aanvulling op het betoog in de memorie van toelichting zal worden gezien. Verder vroegen deze leden of de uitsluitende vermelding van de stukken uit de periode van de Franse Revolutie niet tekort doet aan de niet te verwaarlozen antirevolutionaire stroming in ons volk, en tevens of hierdoor niet een onevenredige aandacht wordt gegeven aan de leer van de z.g. volkssoevereiniteit, die door het adagium «ni Dieu, ni Maître» de gedachte verbreidt dat de wil van de mens zich niet door hogere normen behoort te laten richten. Deze gedachte brengt – zo meenden genoemde leden – het beginsel van tirannie met zich mee, zoals bij voorbeeld blijkt uit de «volksraadpleging» van nationaal-socialisten.

### 53. Internationale en nationale grondrechten

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden met de beschouwingen over de zelfstandige betekenis van een grondwettelijke formulering van grondrechten naast de internationale voorschriften in het algemeen hun instemming betuigen. Die zelfstandige betekenis kwam nog onlangs weer naar voren in het proces van een aantal dienstplichtige militairen voor het Europese hof. Deze naast elkander stelling krijgt inderdaad te meer zin naarmate niet alleen de teksten in de nationale constitutie concreter op de in elk land bestaande situatie zijn toegespitst maar bovendien het streven om ze te formuleren met vermindering van ongeschreven beperkingsclausules succes heeft gehad.

Niet duidelijk is de stelling in de memorie van toelichting onderaan blz. 12 dat bij conflict van regels de bepaling de voorrang krijgt, die aan de burger de verst gaande bescherming biedt. Nu immers van een recht tot toetsing van de wet aan de Grondwet wordt afgezien, zal de rechter wel overeenkomstig artikel 66 van de Grondwet aan de tekst van de internationale overeenkomst de voorrang hebben te geven boven die van de wet maar niet aan de tekst van de Grondwet boven die van de wet. Dat de wetgever geen beperkingen in de wet mag opnemen in strijd met de Grondwet spreekt overigens vanzelf.

Nu een Europese rechtsorde zich slechts heel geleidelijk en moeizaam aan het vormen is – al betekenen de Europese grondrechten in het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden een goed begin van een wording van recht – blijft het in de ogen van leden van de V.V.D.-fractie zinvol Nederlandse grondrechten te formuleren, die een eigen toepassing zullen krijgen in de Nederlandse samenleving als onderdeel van de daar bestaande rechtsorde en af te meten aan de zich daar steeds opnieuw manifesterende behoefte aan belangenafweging. Daarbij dienen belangrijk gebleven historische verworvenheden niet te worden afgestoten, noch moderne ontwikkelingen te worden miskend. Deze leden spraken hun waardering uit voor de wijze waarop de Regering, voorthouwend op het werk in de Proeve, de rapporten van de Staatscommissie-Cals/Donner en de vele commentaren, er in geslaagd is de grondrechten te moderniseren.

Sommige internationaal vastgestelde grondrechten behoeven in de Nederlandse Grondwet geen uitdrukking te vinden omdat zij beschermen tegen inbreuken op vrijheid die geacht worden in Nederland niet voor te komen. In het Tweede Rapport van de Staatscommissie-Cals/Donner werd terecht geconstateerd dat er in de Nederlandse situatie geen behoefte was aan vastlegging in de Grondwet van een verbod van foltering of slavernij (artikelen

3 en 4 van het Europees Verdrag). Anderzijds kunnen internationaal geformuleerde grondrechten inspiratie opleveren voor nieuwe Nederlandse grondrechten, hetgeen met betrekking tot een aantal sociale grondrechten stellig het geval is geweest.

De opvatting dat grondrechten, die in internationale verdragen vervat zijn, niet om die reden buiten de Nederlandse Grondwet kunnen blijven, vond instemming in de C.P.N.-fractie. Niet alleen kan immers over de duurzaamheid van zulke verdragen tevoren weinig gezegd worden, bovendien zou de wijze waarop andere landen de hand lichten met zulke verdragen, een aanleiding kunnen vormen om ook hier zulke praktijken te proberen.

Van P.S.P.-zijde kwam de vraag wat de bewindslieden bedoelen met hun mededeling: «Evenmin dient de inhoud van de meest relevante internationale regelingen of aanbevelingen overgebracht te worden naar de Grondwet; men zou hiermee elementen in de Grondwet introduceren, die gelet op de behoeften van de eigen samenleving, in de Grondwet overbodig zijn». Kan dit aan de hand van een voorbeeld – anders dan dat van het verbod van slavernij en foltering – verduidelijkt worden?

#### **54. Toetsing van de wet aan de Grondwet**

Bij de behandeling van de Nota inzake de Grondwetsherziening was vanuit de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. gepleit voor de invoering van het toetsingsrecht voor zover het de klassieke grondrechten betreft. Deze leden waren in die discussie door de Regering niet overtuigd van hun ongelijk. Wat aanvaardt de Regering nu blijkens het antwoord aan de heer Van Mierlo als alternatief? Toetsing via de Richtlijnen wetgevingstechniek, de afdeling grondwetszaken van Binnenlandse Zaken, de Raad van State (waarvan de adviezen weer door dezelfde afdeling Grondwetszaken worden beantwoord) en de publieke opinie, dit alles onder verantwoordelijkheid van dezelfde Minister aan dezelfde Kamers, die de wet hebben vastgesteld. Is dit niet erg onevenwichtig in vergelijking met de wél aanvaarde praktijk van de zogenaamde kader- of raamwetten, die zelf niet toetsbaar zijn, terwijl de algemene maatregelen van bestuur en de gemeenteverordeningen, die de uitwerking vormen van deze wetten, dat wel zijn? Kan in het algemeen in de toekomst de vraag of een bepaalde toepassing van wettelijke bepalingen in strijd is met de Grondwet, aan de rechter worden voorgelegd? Dit zal vooral van belang zijn bij de zogenaamde algemene beperkingen. Wie moet daar interpreteren?

De aan het woord zijnde leden waren van mening, dat de rechter zonder in strijd te handelen met de onschendbaarheid van wetten thans bevoegd is:

- a. de ter uitvoering van wettelijke bepalingen bij algemene maatregel van bestuur, verordening enz. vastgestelde regelen te toetsen aan de Grondwet;
- b. beschikkingen met een algemene strekking te toetsen aan de Grondwet, ook indien zij op een wet berusten;
- c. de onder a en b bedoelde regelen en beschikkingen te toetsen aan de Grondwet, met name aan de grondrechten, ook indien zij berusten op specifieke wetsbepalingen, welke beperkingen van grondrechten beogen;
- d. tot een zodanige interpretatie van de wet in formele zin, dat de toepassing ervan naar het oordeel van de rechter, in overeenstemming is met de Grondwet.

Is de Regering het met deze opvatting eens? Zo ja, zal dan de wetgever om de rechter buiten politieke vraagstukken te houden, niet zijn toevlucht moe-

ten gaan nemen tot blanketstrafbepalingen naar het voorbeeld van artikel 443 van het wetboek van Strafrecht? Dit zou wel een zeer ongewenste ontwikkeling zijn.

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. trokken de relevantie in twijfel van het argument tegen de «constructie-Van Mierlo», als zou daarbij de Hoge Raad in politieke strijdvragen worden betrokken. Loopt de Hoge Raad dit risico niet bij al zijn werk? Deze leden vermoedden eerder, dat een uitspraak van de Hoge Raad, als door de heer Van Mierlo voorzien, ook zonder enige nadere bepaling wel bevruchtend zal werken op Regering of parlement ofwel beide, in die zin dat een nadere discussie en een beslissing of maatregelen genomen dienen te worden, niet zullen uitblijven.

Tegen het mogelijk maken van toetsing van de wet door de rechter aan de Grondwet had de V.V.D.-fractie zich reeds principiële uitgesproken tijdens de plenaire beraadslaging over de Nota inzake het Grondwetsherzieningsbeleid op 21 januari 1975 (zitting 1975–1976, blz. 2294). Dientengevolge voelden zij ook weinig voor de oneigenlijke toetsingsvariant van de heer Van Mierlo, al achtten zij het tegenargument van de Regering, als zou het niet met de functie van de Hoge Raad stroken dat zijn oordeel geen bindende rechtskracht heeft, niet valide. In de praktijk kan het voorkomen dat de Hoge Raad (zie art. 22 Wet Ruimtelijke Ordening) of een lid van de Hoge Raad adviseert over voorstellen van wet, of zelfs amendementen. Aan een dergelijk advies wordt stellig hoge waarde gehecht, maar bindende rechtskracht heeft het niet, en de advisering doet niets af aan de rechtsprekende functie van de Hoge Raad.

De leden van de P.P.R.-fractie waren vooralsnog van mening dat toetsing door de Nederlandse rechter van wetten aan de bepalingen van het eerste hoofdstuk wenselijk zou kunnen zijn. Zij deelden de mening tot uitdrukking komend in de «Proeve van een nieuwe grondwet», 1967, blz. 257 en die van de Staatscommissie dat een dergelijk beperkt recht acceptabel is. Met name de bescherming van het individu en van groepen tegen onvolkomenheden in de wetgeving op het gebied van de grondrechten zou naar de mening van deze leden worden gediend met een dergelijke bepaling.

## **§5. De horizontale werking van grondrechten**

Aan de doorwerking van grondrechten in de privaatrechtelijke sfeer zijn, naar het oordeel van de leden van de P.v.d.A.-fractie, in de toelichting behartigenswaardige beschouwingen gewijd. Deze zijn meer in overeenstemming met de internationale ontwikkelingen en met wat hieromtrent de laatste vijftien jaar van diverse gezaghebbende zijden is betoogd dan de traditionele afwijzing van horizontale werking, die ook nog de toonzetting van het rapport van de commissie Cals-Donner bepaalde.

Interessant genoeg is zulks tevens meer in overeenstemming met de oorspronkelijke idealen van de Franse revolutie inzake vrijheid, gelijkheid en broederschap dan in overeenstemming met de vooral in de negentiende eeuw heersende opvattingen omtrent het vrije spel van de maatschappelijke krachten. De Franse revolutie immers was niet in de eerste plaats een reactie tegen overspannen publiek recht doch veeleer een duidelijk protest tegen de pseudo-privaatrechtelijke bestanddelen van de samenleving, gelijk die werden weerspiegeld in standenverhoudingen en feodaal denken. De strijd ging tegen de grondheer, meer nog dan tegen de vorst, tegen de in privaatrechtelijke titels versterkte vormen, die niet langer in overeenstemming werden ge-

acht met de geest des tijds. Meer in het bijzonder ging het om de vrijheid van grond, opheffing van servituten, van jacht- en visserijrechten, om de vrijheid van huwelijk, van het handelsverkeer zowel als van de algemene privaatrechtelijke rechts- en handelingsbekwaamheid. Een zelfde gedachtengang lag trouwens ten grondslag aan de Amerikaanse verklaring omtrent de onvervreemdbare rechten en het behoeft dan ook niet te verbazen dat men in de Verenigde Staten tegenover horizontale werking van grondrechten minder vreemd staat dan hier tot nog toe van officiële zijde het geval placht te zijn. De betekenis van horizontale werking van grondrechten in de sociale context is uitstekend verwoord door de schrijver Walter Leisner in zijn meer dan driehonderd bladzijden omvattende studie over «Gundrechte und Privatrecht», waarin hij het onder meer verwerpelijk noemt dat de overheid aan burgers grondrechten zou gaan toekennen, die vervolgens in het arbeidscontract weer tot een minimum zouden kunnen worden teruggebracht. Inderdaad zou dit na meer dan honderd jaar sociale strijd een volstrekt ongerijmde conclusie zijn.

Vanwege de gecompliceerdheid van de materie is overigens in de toelichting naar het oordeel van de aan het woord zijnde leden een gepaste bescheidenheid met betrekking tot het probleem van de horizontale werking van grondrechten in acht genomen. Het zou, ook naar de mening van de hier aan het woord zijnde leden in dit stadium van de maatschappelijke ontwikkeling te ver gaan om zonder meer te stellen dat grondrechten onder alle omstandigheden in privaatrechtelijke verhoudingen doorwerken. Zelfs als men dit zou willen propageren komt men zodanig met de maatschappelijke realiteit in botsing dat toch weer langs een achterdeur het terecht zo gevreesde systeem van de ongescheven beperkingen op grondrechten zou worden ingevoerd. Men is dan veel verder van huis.

Wel heeft de Regering een proces in de richting van doorwerking naar privaatrechtelijke verhoudingen gesignaleerd waarvoor zij met goede argumenten alle verdere mogelijkheden nadrukkelijk heeft willen openhouden. Voorafgaand daaraan hakt zij trouwens nog een belangrijke knoop door, alle relaties waarbij de overheid direct is betrokken thans onder de verticale werking van grondrechten rekenend. Dit is met name van belang voor de ambtenaar wiens grondrechten in het vervolg slechts bij formele wet zullen kunnen worden ingeperkt. Daarmede zal ook op het niveau van de Grondwet uitvoering worden gegeven aan de motie-Roethof, enkele jaren geleden in de Tweede Kamer aangenomen bij de behandeling van de brief van de minister van Binnenlandse Zaken over de aanwijzingen inzake ambtelijk optreden (extern) betreffende de vrijheid van meningsuiting (Handelingen 1973–74, 3137–3148 en 3176–3186). De uitbreiding tot alle grondrechten van dit beginsel sluit daarbij logisch aan.

Met betrekking tot de horizontale werking van grondrechten gaan de bewindslieden er terecht van uit dat het daarbij gaat om een afweging van belangen, waarvoor ten aanzien van de verschillende bepalingen in de uiteenlopende omstandigheden waaronder het probleem speelt, geen eenduidig antwoord te geven is. De rechter zal in die omstandigheden hebben te oordelen in zaken, die dikwijls tot hem zullen komen op basis van artikel 1401 B.W. of van het verbintenissenrecht. Dit is – zo meenden de hier aan het woord zijnde leden – in overeenstemming met een reeds in gang zijnde ontwikkeling.

Ter zake van het huisrecht is de horizontale werking ook buiten het strafrecht aangenomen: een contract zal nietig zijn als het iemand op grond van verandering van godsdienst tot verhuizing verplicht. De verkondiger van een overtuiging daarentegen zal niet meer in zijn functie hoeven te worden gehandhaafd zodra hij ophoudt die overtuiging te delen. Weliswaar volgt deze conclusie uit het feit dat hij alsdan de geschiktheid voor het verder bekleden van die functie zal missen maar er doen zich uiteraard op dit terrein allerlei overgangssituaties voor waarvan de beoordeling en derhalve de zo objectief mogelijke afweging der in het geding zijnde belangen minder gemakkelijk is.

In alle gevallen van relaties tussen burgers onderling of tussen burgers en privaatrechtelijke instellingen zal daarom moeten worden aangenomen, dat het maatschappelijk belang van regulering dier betrekkingen voortdurend zal moeten kunnen worden afgewogen tegen het belang van een der partijen, die zich op het beginsel van een in een grondrecht neergelegde waarborg meent te mogen beroepen.

Bij een precisering van de werking van grondrechten, met eventuele aanvaarding van een «glijdende schaal» van bindende rechtsnorm voor de rechter tot al dan niet vage instructienorm voor wetgever of overheid, is in de jurisprudentie en in de literatuur de probleemstelling naar voren gekomen betreffende de horizontale werking: in hoeverre beheersen grondrechten niet slechts de relatie burger-overheid maar beïnvloeden zij tevens het rechtsverkeer tussen de burgers onderling? Leden van de V.V.D.-fractie stonden niet bij voorbaat afwijzend tegenover het voorstel om de voormalige ontkenning van iedere horizontale werking te nuanceren tot een beoordeling per grondrecht, of zelfs per categorie van gevallen ressorterend onder een bepaald grondrecht. Bij een enkel grondrecht, het zogeheten «ius de non evocando» in het onderhavige wetsontwerp geformuleerd in artikel 1.16 is trouwens door de jurisprudentie horizontale werking toegestaan.

Op dat voetspoor zou dienen te worden onderzocht in hoeverre horizontale werking ook bij andere grondrechten gewenst en mogelijk is. Tevergeefs hadden deze leden in de artikelsgewijze toelichting een uitwerking van de nuancering gezocht die in het algemene deel werd voorgehouden. Stellig kan de Grondwetgever evenmin als de wetgever alle situaties in hun regelingen voorzien en zal steeds ruimte overblijven voor «rechtensrecht». Maar het zou een te lichtvaardige opvatting van de Grondwetgevende taak betekenen – waartoe niet alleen de vaststelling van de wetstekst zelf behoort doch ook in zekere zin de nadere uitleg daarvan in de toelichting – wanneer zou worden volstaan met het mogelijk maken van horizontale werking via Grondwetsinterpretatie door de rechter zonder de gevolgen van die werking zo veel mogelijk vooraf te toetsen. Wil de Regering alsnog de verschillende grondrechten op een mogelijke horizontale werking analyseren? Zo nee, dan zouden de nu aan het woord zijnde leden met de aangekondigde nuancering niet kunnen instemmen.

In de opzet van de Nederlandse Grondwet nemen de grondrechten – zo werd van de zijde van de C.P.N. betoogd – een ietwat bijzondere plaats in. De Grondwet maakt immers in het algemeen meer de indruk van een bestuursreglement dan van een stuk dat algemene politieke en maatschappelijke zaken regelt. Deze opzet heeft zekere voordelen, onder meer omdat hij niet een bepaalde maatschappelijke structuur of, meer in het bijzonder, een economische structuur vooronderstelt. De maatschappelijke overgangstijd waarin de Grondwet werd opgezet, en waarin nieuwe (economische) verhoudingen zich gingen ontwikkelen, moet voor een belangrijk deel als oorzaak hiervan worden aangewezen.

Desondanks vormen de grondrechten een onmisbaar deel van de Grondwet. Ze moeten een aantal fundamentele rechten van de burger vastleggen, zowel tegenover de overheid als tegenover de medeburgers, de horizontale werking waarover de Regering spreekt. De overheid is geen los van de bevolking staand en ook geen «neutraal» instituut. De overheid wordt gevormd en beïnvloed door personen en groepen die over de daartoe nodige machtsposities beschikken, zij is daarmee in vele opzichten verweven. Beperking van het werkingsgebied van de grondrechten tot de relatie overheid-individu is daarom onaanvaardbaar. De grondrechten dienen op een zodanige

wijze te zijn geformuleerd dat ze het individu ook beschermen tegen groeperingen in de maatschappij die zich, gedekt door hun nauwe relatie met de overheid, aan die rechten zouden willen vergrijpen.

Groot gewicht wordt naar de mening van de leden van de DS'70-fractie terecht gehecht aan de vraag in hoeverre grondrechten ook derdenwerking hebben. Deze leden hadden echter – zich aansluitend bij de V.V.D.-fractie – de indruk dat de Regering wat de uitwerking betreft van de nuanceringen in derdenwerking in gebreke is gebleven. Verschillende netelige kwesties blijven onbeantwoord, bij voorbeeld de vraag in hoeverre de ambtenaar op zijn vrijheid van meningsuiting (oude artikel 7) een beroep kan doen. Hoewel de Regering stelt (blz. 11) dat thans de overtuiging is gegroeid dat een ieder ongeacht zijn verhouding tot de overheid zich op grondrechten kan beroepen, wijst de praktijk uit dat de ambtenaar in een ongunstiger positie verkeert. Zou het invoeren van ruimte voor bij voorbeeld politieke actie van ambtenaren tegen hun bewindslieden er ook toe leiden dat bewindslieden meer ambtenaren van hun eigen richting gaan benoemen?

De Regering betoogt dat nuancering de derdenwerking van haar dogmatisch karakter ontdoet. Het is echter de vraag of de prijs niet te hoog is, die voor deze nuancering betaald moet worden in die zin dat niet duidelijk vaststaat, noch voor overheid noch voor burgers in welke gevallen grondrechten in privaatrechtelijke verhoudingen doorwerken. Kan de Regering iets concreter haar denkbeelden over het onderwerp uiteenzetten?

Typerend voor de eerder van P.S.P.-zijde geschetste aarzeling van de Regering, achtten die leden de volgende passage: «De vraag naar de horizontale werking behoeft niet voor ieder grondwetsartikel gelijkloidend te worden beantwoord. De antwoorden kunnen per artikel, per artikelonderdeel, misschien zelfs per categorie der gevallen waarop het artikel betrekking heeft, verschillen.» Dit regeringsstandpunt geeft dus weinig houvast, al is deze benadering verre te verkiezen boven de star afwijzende. Zeker, de aard van het artikel zelf bepaalt reeds in grote mate de horizontale werking, zoals bij de sociale grondrechten. Niettemin moet de vrijblijvende positie die de Regering hier inneemt gezien worden als een uiting van iets dat op diverse plaatsen in de loelichting te signaleren valt: een sterke nadruk op de bescherming van de burger door middel van grondrechten tegenover de overheid, onder veronachtzaming van de machtsconcentraties buiten de overheid waardoor de burger in toenemende mate het gevoel heeft in een jungle te verkeren.

Het lid Huijsen had uit de toelichting met betrekking tot de feitelijke en praktische betekenis van de klassieke grondrechten geconcludeerd dat het de bedoeling is om positief en rechtstreeks toepasbaar recht te scheppen. Dat betekent dat ieder er zich op kan beroepen en bijvoorbeeld een actie ex B.W. 1401 kan aangaan tegen de overheid of anderen die hem discrimineren. Maar, is een dergelijke rechtsgang voor een doorsnee mens een haalbare kaart? Zou de regering niet een meer hanteerbare en doorzichtiger regeling kunnen ontwerpen voor ieder die meent, dat hij gediscrimineerd wordt? Men kan hier denken aan de instelling van een beroepsinstantie of een andere eenvoudiger procedure. Dit aspect is, naar de mening van het nu aan het woord zijnde lid, des te belangrijker nu de Regering de beantwoording van de vraag in hoeverre de grondrechten ook gelden voor de relaties tussen burgers onderling, geheel aan de rechtspraak overlaat. Dat wil zeggen, dat er eerst processen gevoerd moeten worden en dat de rechter uit de geschiedenis van de tot standkoming en uit andere zaken moet afleiden of een horizontale werking is bedoeld.



## § 6 Het beperken van grondrechten

De vier genoemde methoden inzake het beperken van grondrechten – zo meende men in de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. – zijn feitelijk geen methoden, maar meer begrippen, die een rol spelen in het algemene vraagstuk van de beperking van grondrechten. Men kan deze begrippen alleen hanteren in onderlinge relatie tot elkaar. De kritiek van de Raad van State op hetgeen de bewindslieden betogen over de «leer» van de algemene beperkingen werd door deze leden onderschreven. Het is naar hun oordeel de vraag, of het op de weg van de regering ligt in deze een bepaalde opvatting naar voren te schuiven. Men zou in dezen vertrouwen in de wetgever en de rechter moeten hebben.

Uitgangspunt voor een beschouwing hunnerzijds zou kunnen zijn hetgeen onder het hoofd doelcriteria wordt betoogd. Inderdaad zijn er belangen aanwijsbaar, waaromtrent regelingen denkbaar zijn, die onder bepaalde omstandigheden en bij een bepaalde toepassing ertoe leiden, dat grondwettelijke vrijheden van burgers worden ingeperkt. De toelichting noemt enige voorbeelden. De aan het woord zijnde leden dachten in dit verband ook aan het belang van het goed functioneren van overheidsdiensten en met name aan de rechtspositieregelingen voor ambtenaren. Het zijn echter juist deze regelingen, waaruit de zogenaamde algemene beperkingen voortvloeien. De betekenis van de aangehaalde bepalingen van het Europees Verdrag is dat limitatief de belangen worden opgesomd, welke bij regeling tot zodanig effect mogen leiden. De wetgever moet pogen om met grondrechten conflicterende toepassingen van wet of verordening zo veel mogelijk te vermijden. Vandaar de uitzonderingen in de Colportagewet en de bepaling dat een gemeentelijk ventverbod niet van toepassing is op drukwerken. Indien dit niet geschiedt of voorzover de wetgever daarin niet slaagt, is het de taak van de rechter de grenzen te trekken van de met grondrechten verenigbare toepassing van regelingen.

Men kan over de duidelijkheid van de term «algemene beperkingen» verschillend oordelen. Dit begrip kan met name worden verklaard uit de tegenstelling tot de zogenaamde bijzondere beperkingen. Deze laatste richten zich rechtstreeks op de uitoefening van de grondwettelijk gegarandeerde vrijheden. Zij regelen en beperken. Hier liggen de mogelijkheden voor rechtstreeks verbod en vergunning. Voor deze beperkingen moet bij Grondwet de bevoegdheid worden gecreëerd en gezien de aard van de grondrechten dient deze bevoegdheid te worden verleend aan de wetgever in formele zin. Het begrip kernrecht moet in deze context worden geplaatst. Ook wanneer bij de Grondwet de wetgever tot beperkingen als hier bedoeld bevoegd is verklaard, dan nog moet hij de kern van het grondrecht onaangetast laten. Het begrip kernrecht fungeert als beperking van beperkingsbevoegdheden en het is om die reden reeds duidelijk, dat «de notie van het kernrecht» als een zelfstandige beperkingsgrond niet in aanmerking komt.

Onder het hoofd «doelcriteria» wordt als bezwaar tegen deze methode aangevoerd «dat op geen enkele wijze wordt aangegeven welke overheidsorganen tot het stellen van beperkingen bevoegd zijn». Bij de hier aan de orde zijnde algemene beperkingen wordt de vraag welk orgaan bevoegd is op bepaalde wijze regelen te stellen met betrekking tot de genoemde belangen, in algemene zin beantwoord door de staatsrechtelijke bevoegdheidsverdelingen. Daarom kunnen deze beperkingen ook voortvloeien uit toepassing van bij voorbeeld gemeentelijke verordeningen.

«De (geschreven) Grondwet biedt geen grondslag voor het bestaan van algemene beperkingen noch van de vraag wat er onder moet worden verstaan» zeggen de bewindslieden op blz. 20 van de toelichting, waarschijnlijk niet die vraag maar het antwoord erop bedoelend. Nu gaat het echter niet over bevoegdheidstoekenning maar om een analyse van bestaande jurisprudentie. Daarom kan dit leerstuk niet door eenieder maar slechts door de rechter worden ingevuld. De «leer» wordt volledig door de Regering verworpen, maar haar verwijzing naar de rechtsvinding door de rechter brengt

niets anders mee dan wat met deze leer wordt beoogd. Bovendien handhaven de bewindslieden deze leer thans nog in andere bewoordingen voor uitzonderingsgevallen omschreven op de bovenste helft van blz. 21 van de toelichting. De daar gebruikte term «rechtsinstellingen» behoeft overigens zo niet een definitie dan toch een toelichting. Verstaan deze leden goed, wat de Regering uiteindelijk nastreeft, dan is het dit: alle beperkingen van grondrechten moeten berusten op een in de Grondwet opgenomen beperkingsclausule. Deze beperkingsclausule moet men dan vinden in het hoofdstuk grondrechten.

De Regering bespreekt uitvoerig het probleem, hoe de bevoegdheid van de wetgever om een grondwet te beperken, moet worden benaderd. Begrijpen de leden van de fractie van de P.v.d.A. terecht dat de Regering uiteindelijk uit de door haar genoemde methoden geen keuze doet, dat zij haar hoop gevestigd houdt op de meer algemene theorieën van wetsuitleg, met daarbij resultaten van rechtsvinding en ontwikkeling van het recht? Hoe pakt in rechte haar stelling uit, dat de redelijkheid grenzen zal stellen, waarbuiten de toepassing van een grondrecht geen toepassing zal vinden?

Vervuld van respect voor het betoonde theoretische vernuft hadden leden van de V.V.D.-fractie getracht de discussie te volgen tussen Regering, Raad van State, Staatscommissie-Cals/Donner en andere rechtsgeleerden over de tegenstellingen tussen algemene en bijzondere beperkingen en de vraag welke hun toepassing en begrenzing zouden kunnen of mogen zijn. Wetenschappelijke analyse van de aard van de grondrechten en hun beperkingen kan elementen aan het licht brengen die weliswaar meer inzicht verschaffen in de tendenties van het intussen gegroeide recht, maar zij behoeft op zich zelf nog niet voldoende leidraad te bieden voor een sluitende formulering waarbinnen een toekomstige ontwikkeling van recht zich zal voltrekken.

De Regering wijst in de toelichting de zogenaamde leer van de algemene beperkingen uit vrees voor uitholling van de grondrechten af. Daarbij verstaat zij onder algemene beperkingen die welke niet op een speciaal grondrecht zijn gericht, maar die veroorzaakt worden doordat een geheel buiten de sfeer van een grondrecht gelegen regeling als neveneffect heeft dat de uitoefening van het grondrecht beperkingen ondergaat. Echter, enige alineas verder neemt de Regering wel aan dat beperkingen dienen aanvaard te worden tengevolge van 1) evolutie van de heersende rechtsovertuigingen, 2) de praktijk van met de letter van de Grondwet strijdige rechtsinstellingen die op een zeker moment een gevestigde en algemeen aanvaarde plaats in het rechtsbestel innemen, en 3) strijd met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt. Slechts in uitzonderingsgevallen zouden genoemde overwegingen, aangeduid als methoden van rechtsvorming, de uitoefening van een grondrecht kunnen belemmeren. Het wilde de aan het woord zijnde leden voorkomen dat de Regering hiermede veel ruimere beperkingen van algemene aard had toegelaten dan zij voorgaf in de zogenaamde leer van de algemene beperkingen te bestrijden. Bron van beperking zouden dan bovendien niet meer teksten van regelingen zijn doch nog moeilijker te duiden gevoelens en overtuigingen.

Een en ander bracht deze leden tot de conclusie dat het in de praktijk niet mogelijk zal blijken vanuit leerstellingen omtrent de toelaatbaarheid van beperkingen van grondrechten een sluitend systeem te ontwerpen. Wel wilden zij hun instemming betuigen met het streven beperkingen slechts te doen aanbrengen door de wetgever die daarbij tevens de mogelijkheid dient te openen de concrete beperking ter toetsing aan een rechtsprekende instantie voor te leggen. Een dergelijke taakstelling aan de wetgever om ook voor de rechter in principe bindende rechtsnormen te formuleren sluit niet uit dat

de rechter zich genoopt zal zien in zijn interpretatie de wet om te buigen in een enigermate afwijkende richting. De primaire verantwoordelijkheid behoort evenwel te liggen bij de wetgever.

Vanuit die gezichtshoek wilden deze leden dan ook met grote instemming de woorden citeren die de Minister van Justitie in zijn rede op 29 december 1975 te Heerlen had gewijd aan de plichten van de wetgever (Nederlandse Staatscourant 5 januari 1976, nr. 2). Minister Van Agt zeide toen: «Hij (de wetgever) dient voorop te gaan in het vormen van recht en wel om meer dan één reden. De wet immers is het produkt van het gezamenlijk overleg tussen de bestuurders en de gekozen volksvertegenwoordiging. Daar dient in hoofdlijnen te worden bepaald hoe de burgers zich jegens elkaar en hoe overheid en burgers zich over en weer hebben te gedragen. Het gaat alleen al daarom niet aan deze taak ten dele te verwaarlozen en daardoor af te schuiven op de rechterlijke macht, omdat die organisatie in ons bestel terwille van haar onafhankelijkheid buiten elke zeggenschap van de volksvertegenwoordiging staat en daarom de minst democratische van alle staatsmachten is.

Er is nog een reden waarom de wetgever het voortouw moet nemen bij het vormen van recht. Het is deze. In een woelige maatschappij als die van onze dagen, waarin de meningen vaak botsen over de vraag wat richtig recht is, behoort de wetgever op de brug te blijven en mag hij het weerbarstige karwei niet opdragen aan de rechter. Want daarmee brengt hij de rechter alras in politieke en maatschappelijke controverses, zulks tot schade van het gezag van de rechterlijke macht die – niet in haar eigen belang, maar in het algemeen belang – onbesproken dient te blijven».

De C.P.N.-fractie had met belangstelling kennis genomen van de beschouwingen van de Regering. Deze leden konden de gestelde uitgangspunten in hun algemeenheid wel onderschrijven. Feitelijk gaat het echter natuurlijk om de wijze waarop deze algemene uitgangspunten bij elk van de grondrechten worden toegepast. Derhalve wilden deze leden zo nodig bij de betreffende onderdelen concreet hierop ingaan.

Onder punt d noemt de Regering een rechtvaardigingsgrond voor het geval dat een overheidsmaatregel een grondrecht naar de letter genomen beperkt, doch de intrekking in flagrante strijd zou komen met wat algemeen als redelijk wordt aangemerkt. De leden van de DS'70-fractie vroegen zich af of hier een soort materieel wederrechtelijkheids criterium, zoals dat in het strafrecht bestaat, wordt ingevoerd. Zo ja, dan lijkt in geval van Langemeyer's omschrijving (de handeling levert vanuit de rechtsorde bezien een zo'n tastbaar voordeel op dat deze opweegt tegen de inbreuk) het regeringsstandpunt in bepaalde incidentele gevallen te verdedigen.

Betreffende de beperking van grondrechten wordt in de memorie van toelichting onder andere opgemerkt: «Algemeen is men dan ook van mening, dat grondrechten niet absoluut zijn in die zin, dat ze immer zouden dienen te prevaleren. Zij moeten in ons maatschappelijk bestel functioneren in een onderling samenhangende en evenwichtige afweging met andere waarden en belangen. (–) In een tijd van pluriformiteit op vele terreinen – ook die van de belangrijkste levensvragen – wordt de uitkomst van deze afweging door hen, die daarmee belast zijn, niet altijd meer als overtuigend en bindend ervaren door hen, die daaraan gebonden zouden moeten zijn».

Ook in verband met het op blz. 8 van de memorie van toelichting gesignaleerde vraagstuk hoe moet worden tegengegaan dat grondrechten door middel van de uitoefening van grondrechten worden aangetast, meenden

de tot de S.G.P.-fractie behorende leden dat het voorgaande ertoe noopt de Grondwet niet met het hoofdstuk grondrechten te laten aanvangen maar met een inleidend artikel of preambule waarin een oriënteringsnorm voor het gehele overheidsoptreden wordt vastgelegd. Daarin zou verwezen moeten worden naar de volgens deze leden enige ware, bovenmenselijke wet die in alle tijden van kracht blijft. Kunnen de bewindslieden een motivering geven van hun voornemen om een dergelijke preambule niet op te nemen? Menen zij niet alleen langs deze weg de grondrechten de hun in de memorie van toelichting toegedachte functie van grondbeginselen van een menswaardige samenleving kunnen waarborgen?

Aansluitend bij wat eerder door hen was gezegd over een verlanglijstje van onbereikbare zaken enerzijds en het vastleggen van in de praktijk al scheefgegroeide zaken anderzijds, vroegen de leden van de P.S.P.-fractie zich af of het verschijnsel van de dode letter in de grondwet niet te zeer gestimuleerd wordt door de volgende mededeling van de Regering, niettegenstaande het benadrukken van de uitzonderingssituatie waarom het dan zou gaan: «Dit kan zich vooreerst voordoen, wanneer de heersende rechtsovertuigingen zodanig evolueren dat bepaalde belemmeringen in de uitoefening van een grondrecht, zonder tot een beperkingsclausule herleidbaar te zijn, algemeen aanvaard worden.»

### 57. De terminologie bij delegatie

De leden, behorende tot de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. onderschreven de gedachte, dat volgens algemeen aanvaarde opvatting, de wetgever bevoegd is om een hem grondwettelijk verleende taak of bevoegdheid aan andere organen over te dragen. De terminologie, die de Regering voorstelt, kent in deze bevoegdheid geen nuanceringen. Geen onderscheid wordt gemaakt naar de mate waarin de formele wetgever de hem in eerste aanleg opgedragen taak of toegekende bevoegdheid mag overdragen. Een dergelijke detaillering leent zich naar het oordeel van de regering niet voor een grondwettelijke regeling. Het oordeel daarover is aan de wetgever.

Toch rezen bij de leden van genoemde fracties hieromtrent wel vragen. De gegeven toelichting geeft namelijk aan, dat alle gebruikte termen delegatie in principe in onbeperkte mate toelaten en dat de wetgever zelf de grenzen bepaalt. Indien de Grondwet thans de regeling van een bepaalde materie aan de wet opdraagt dan betekent dat, dat een dergelijke regeling primair aan de wetgever, Koning en Staten-Generaal, is voorbehouden. De verordenende organen van lagere openbare lichamen zijn niet meer bevoegd omtrent de desbetreffende materie algemeen verbindende voorschriften vast te stellen. Evenmin is het in overeenstemming met een dergelijke grondwettelijke bepaling, indien de wetgever alsnog langs de weg van medebewind de verordenende organen van lagere openbare lichamen tot het maken van verordeningen ten aanzien van de omschreven materie verplicht c.q. bevoegd zou verklaren. Medebewind in de zin van uitvoeringsbeschikkingen blijft echter mogelijk. Indien in dit verband de vraag aan de orde komt van delegatie van regelende bevoegdheid, dan is deze vraag beperkt tot delegatie aan de Kroon (*algemene maatregel van bestuur*), *minister of enig ander tot het rijksapparaat behorend en onder ministeriële verantwoordelijkheid handelend orgaan*.

In tweeërlei opzicht wijkt de toelichting op de regeringsvoorstellen van deze aanvaarde opvatting af. Voor wat betreft klassieke grondrechten betoogt de Regering, dat indien uit hoofde van de gekozen terminologie (regelen, bij of krachtens) delegatie moet worden geacht te zijn toegestaan, dit ook de mogelijkheid inhoudt regelende bevoegdheid over te dragen aan onder meer gemeentelijke wetgevers. Voor wat betreft de soci-

ale grondrechten betoogt de Regering dat opdracht aan de wetgever tot regeling onverkort laat de bevoegdheid tot regeling door lagere wetgevers, mits zij niet in strijd komen met de wet. Dit systeem geeft aanleiding tot de volgende vragen.

Wil de Regering definities of omschrijvingen geven van de onderscheidene begrippen, die zij in de verschillende wetsontwerpen (zowel in de wets tekst als in de toelichting) tot wijziging van de Grondwet hanteert c.q. zal hanteren, zoals «bij de wet», «krachtens de wet», «volgens de wet» en «ingevolge de wet»?

De beide van de gangbare opvattingen afwijkende zienswijzen vinden in de voorgestelde tekst geen grondslag c.q. bevestiging. Acht de Regering de in de toelichting gegeven beschouwingen voldoende om wetenschap, praktijk en jurisprudentie daarnaar te richten?

Het voorbehouden van de regeling van een bepaalde materie aan de wet (in formele zin) functioneerde als een waarborg. Verminderen de bedoelde afwijkende inzichten van de Regering dit waarborgkarakter van dergelijke grondwetsbepalingen niet in belangrijke mate?

De door de Regering voorgestelde terminologie betekent dat grondwettelijk twee alternatieven zullen ontstaan, namelijk: delegatie is toegestaan en delegatie is niet toegestaan. In het eerste geval lijkt geen enkele beperking aanwezig. Aan iedere gedachtenwisseling in hoeverre delegatie mogelijk moet worden geacht, gelet op de aard van het voorschrift en de aard van de materie wordt bij voorbaat de grondslag ontnomen. Dit moet voor sommige bepalingen bij voorbeeld voor het artikel inzake onderwijsvrijheid, een groot bezwaar worden geacht. Kan de Regering daaraan tegemoet komen door bij voorbeeld alleen het stellen van nadere regelen krachtens delegatie mogelijk te maken zodat de waarborg, dat in ieder geval de hoofdzaak bij wet wordt geregeld, blijft gehandhaafd?

Het zou op prijs worden gesteld indien de Regering reeds enig inzicht kon geven in een «wet op de betogingen», waarin, zoals de toelichting zegt «de lagere organen, met name de gemeentebesturen, zekere bevoegdheden kunnen worden toegekend». Aan welke bevoegdheden wordt gedacht?

De opmerkingen over de terminologie betreffen de gehele Grondwet. Is de Regering bereid als bijlage bij de memorie van antwoord de tekst te voegen van de gehele Grondwet zoals deze zal komen te luiden volgens de nog in voorbereiding zijnde voorstellen? Alleen dan laten zich de hier gesignaleerde problemen volledig beoordelen. Hoe zullen met name de bepalingen inzake de verordenende bevoegdheid van de lagere openbare lichamen en de bepalingen inzake medebewind gaan luiden?

Naar de mening van de bewindslieden dient men de bevoegdheden tot beperking van grondrechten van lagere wetgevers te kunnen baseren op een specifieke wetsbepaling. Verordeningen gemaakt krachtens de autonome verordenende bevoegdheid ex artikel 168 gemeentewet kunnen niet meer leiden tot beperking van grondrechten. Deze stellingen riepen in de drie genoemde fracties eveneens een groot aantal vragen op. Wat is «een specifieke wetsbepaling»? Valt daar alleen een wet onder gebaseerd op het grondwettelijk voorbehoud, zoals bij voorbeeld een wet inzake betogingen of zal men dergelijke bepalingen in de gehele wetgeving kunnen aantreffen? Moeten de verordeningen ook specifiek zijn, dus betrekking hebben op de beperking van het grondrecht? Zal in de specifieke wetsbepaling worden aangegeven van welk grondrecht kan worden afgeweken? Op wat voor soort specifieke wetsbepaling zullen de beperkingen berusten welke voortvloeien uit de regel dat een ambtenaar zich dient te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt? Welke specifieke wetsbepaling rechtvaardigt het dienstbevel, dat het voor een militair onmogelijk maakt aan een betoging deel te nemen?

Op blz. 23 van de toelichting wordt medegedeeld, dat de wetsontwerpen tot verandering van de Grondwet niet de strekking hebben een zodanige ter-

minologie in te voeren, dat voor alle gevallen grondwettelijk zou worden vastgelegd of er ten aanzien van de betreffende onderwerpen nog enige zelfstandige regelingsbevoegdheid voor lagere organen overblijft. De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden de argumentatie nog wel wat verduidelijkt willen zien. In de bijlage is immers op blz. 78 terecht gesteld, dat men ongeschreven beperkingsbevoegdheden heeft willen vermijden. Kunnen gewijzigde inzichten ook niet aan de dag komen, wanneer de Hoge Raad moet constateren, dat een gewijzigd inzicht door de grondwetstekst worden afgeremd? En zou de rechtszekerheid met dat tegenovergestelde argument niet gediend zijn?

Juist bezien vanuit het oogpunt van het primaat van de wetgever had het de leden van de V.V.D.-fractie onaangenaam getroffen dat in 5 van de 16 voorgestelde nieuwe artikelen beperking van grondrechten «krachtens de wet» uitdrukkelijk werd mogelijk gemaakt. Zij wensten te weten in hoeverre deze tot delegatie aan lagere organen uitnodigende zinsnede te rijmen was met het eerder door de Regering beleden standpunt dat beperking van de grondrechten slechts door de formele wetgever zou mogen geschieden, en zij namen zich voor om bij de desbetreffende artikelen over de consequenties daarvan nadere opheldering te vragen.

## ARTIKELLEN

### **Artikel 1.1 (non – discriminatie)**

De fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. gaven er de voorkeur aan het gelijkheidsbeginsel in de meest duidelijke bewoordingen tot uitdrukking te brengen, in de formulering «Alle mensen zijn voor de wet gelijk». De Regering stelt voor dat in gelijke gevallen, gelijke behandeling moet plaatsvinden. Maar wat kunnen daarvan de consequenties zijn? Mag daaruit worden geconstateerd, dat derhalve ongelijke gevallen ook ongelijk behandeld (moeten) worden? De genoemde fracties zouden dergelijke consequenties c.q. een dergelijke uitleg, willen voorkomen.

Evenzeer bestonden bij hen ernstige bedenkingen tegen de limitatieve opsomming van de discriminatie-kenmerken. Die opsomming kan in de door hen eerder voorgestelde formulering geheel worden gemist.

Dezelfde leden kwamen nog terug op het niet opnemen in de Grondwet van een bepaling als in artikel 17 van het Europese Verdrag. Huns inziens zou dit een beleidsdaad inhouden, die de Europese bepaling «neutraliseert». Waarom stelt de Regering dan wel voor om bij de discriminatiekenmerken afzonderlijk de politieke gezindheid te noemen? De aan het woord zijnde leden onderkennen hierin een bewuste afwijking van de hiervoor geschetste «neutraliteit». Immers de bedreiging van fundamentele vrijheden, die in onze democratie gewaãrborgd dienen te zijn, komt – zo heeft de geschiedenis geleerd – van politieke stromingen en opvattingen, die een ander systeem dan de democratie voorstaan. De Regering is in dit opzicht niet consequent in haar voorstellen.

Ook onderkennen deze leden in het vermelden van de politieke gezindheid een duidelijke afwijking van het tot op heden gevoerde beleid ten aanzien van benoemingen. Het is bekend dat leden van een niet-democratische politieke groepering – naar de mening van deze leden terecht – niet in aanmerking komen voor bepaalde benoemingen. Is het de bedoeling van de Regering van deze gedragslijn af te wijken, althans daartoe de mogelijkheid te openen?

De beoogde positivering van het gelijkheidsbeginsel kan naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie zonder meer als een verbetering, vergeleken met de bestaande tekst van artikel 4 van de Grondwet, worden beschouwd. Deze bepaling, die oorspronkelijk beoogde om vreemdelingen wel dezelfde bescherming maar niet dezelfde rechten te waarborgen als Nederlanders, verloor na de verruiming van de redactie in 1887 nog verder aan normatieve betekenis.

Ietwat problematischer achtten die leden de poging in de tweede zin om door een discriminatieverbod voor bepaalde categorieën het gebod om gelijke gevallen gelijk te behandelen meer inhoud en concretisering te verschaffen. Zo trekt het om te beginnen de aandacht dat de opgesomde categorieën tot op zekere hoogte een willekeurige greep vormen. In de reactie op het advies van de Raad van State (blz. 87) wordt overigens als verweer aangevoerd, dat bijvoorbeeld discriminatie van homofielen of discriminatie op grond van afkomst eveneens onder het bereik van de eerste zin van het artikel vallen en daardoor verboden zijn. De vraag rijst dan wel tot welke directe consequenties voor betrokkenen dit dan kan leiden. Het voordeel van de gepresenteerde tekst is ongetwijfeld dat een zekere aansluiting gevonden is bij vergelijkbare bepalingen in de internationale verdragen.

Een zekere complicatie lijkt nochtans te vormen dat bij de wet tot uitvoering van het internationale Verdrag van New York van 7 maart 1966 inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie een drietal bepalingen is ingevoegd in ons Wetboek van Strafrecht terzake van belediging van personen wegens hun ras, godsdienst of levensovertuiging en enkele bepalingen ter zake van discriminatie van mensen wegens hun ras bij het aanbieden van goederen of diensten, bij mededingingsregelingen en bij de totstandkoming van arbeidsovereenkomsten. Hoe nu te handelen met betrekking tot discriminatie wegens politieke gezindheid of geslacht, een en ander in het licht van het in de eerste zin vervatte gebod tot gelijke behandeling van gelijke gevallen? In theorie zou het het eenvoudigst zijn om dan ook maar de bestaande bepalingen met de beide nieuwe categorieën uit te breiden, een en ander om twijfel uit te sluiten. Dit zou betekenen dat discriminatie wegens godsdienst of levensovertuiging tevens vermeld zou moeten worden als het gaat om het aanbieden van diensten, de totstandkoming van mededingingsregelingen en arbeidsovereenkomsten. De wetgever heeft daartoe enkele jaren geleden niet willen besluiten, zulks op grond van de overweging, dat daaraan anders dan bij de rassendiscriminatie, in de praktijk niet zo'n behoefte bestond. Bovendien speelden de bezwaren van de hier aan het woord zijnde leden tegen niet strikt noodzakelijke uitbreiding van strafbaarstellingen hierbij een rol. Zeer in het bijzonder doen zich deze laatste bezwaren toch al gevoelen ter zake van de uitbreiding van de beledigingsbepalingen anders dan wegens ras. Zou men onder die bepalingen thans ook nog politieke gezindheid en geslacht willen vatten, dan ontstaan gevaren voor de vrijheid van meningsuiting terwijl de burger de mogelijkheid krijgt tot het te gemakkelijk voeren van eindeloze procedures voor de rechter. Dit zou de tolerantie in de maatschappij niet bevorderen maar kunnen doen afnemen, wellicht ook het gevoel voor humor.

Ten slotte zijn toch niet alle consequenties van de bepaling te overzien, met name niet als het gaat om horizontale werking van grondrechten. Hoe wordt de status van wat in onbruik rakende mannensociëteiten en van het nog om zich heen grijpende verschijnsel van vrouwenhuizen? Er zijn gemakkelijk tal van andere voorbeelden te verzinnen.

De Regering betoogt dat de eerste zin met name voor de wetgever een vrij grote beleidsvrijheid openlaat, terwijl de tweede zin voorschrijft dat discriminatie wegens de daar genoemde kenmerken in geen geval is toegestaan. Maar naar haar mening blijft discriminatie op grond van politieke gezindheid mogelijk, omdat die politieke gezindheid mede bepalend zou zijn voor de geschiktheid van een bepaalde kandidaat voor een bepaalde functie. Hoever zal dat gaan? Blijft het in de toekomst mogelijk dat bepaalde openbare kantoren wat de personeelssamenstelling aangaat een naar godsdienst nog al eenzijdige samenstelling laten zien?

Betekent het opnemen van het gelijkheidsartikel, dat in de toekomst de verhouding mannen – vrouwen in de openbare dienst belangrijk ten gunste van de vrouwen zal verschuiven?

Leden van de V.V.D.-fractie constateerden dat de Regering aan het gelijkheidsbeginsel als norm voor de wetgever sterkere nadruk had willen geven naast het gelijkheidsgebod voor besturende en rechtsprekende organen. In hoeverre verwacht de Regering dat de ruimer bedoelde formulering een suggestiever effect op de wetgever zal hebben? Brengt de «vrij grote beleidsvrijheid» die volgens de toelichting aan de wetgever wordt open gelaten niet tevens mee dat hij in een eventueel verschuivend oordeel over de vraag welke aspecten in een gegeven situatie relevant zijn, het gelijkheidsgebod zozeer naar eigen maat snijdt dat het voor hem meer een subjectieve dan een objectieve norm is?

De tweede volzin legt strengere criteria aan omdat discriminatie wegens de daar genoemde kenmerken in geen geval is toegestaan. De aan het woord zijnde leden hadden er begrip voor dat een uitputtende opsomming van gronden waarop in de praktijk kan doch niet mag gediscrimineerd worden, in de Grondwet moeilijk zo niet onmogelijk is. Een opsomming evenwel, zoals thans in de tweede volzin geschiedt, doet toch onvermijdelijk de vraag rijzen of andere discriminatiegronden minder belangrijk worden geacht. Zo noemen het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en het onlangs ter goedkeuring aan de Tweede Kamer aangeboden Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten tevens huidskleur, taal, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, eigendom of vermogen, geboorte of andere status als discriminatiegronden. Waarom heeft de Regering deze niet overgenomen? Heeft de Regering overwogen leeftijd als discriminatiegrond tegen te gaan? Het is niet ondenkbaar dat er zich in de toekomst omstandigheden voordoen die een gedwongen verdeling van arbeid meebrengen. Wordt het niet tijd in de beschouwingen over grondrechten mede te betrekken de vraag in hoeverre arbeid een discriminatiegrond kan opleveren?

In het nader rapport (blz. 87) wordt discriminatie van homoseksuelen geacht te zijn verboden krachtens de eerste volzin van het artikel, die echter tevens aan de wetgever een vrij grote beleidsvrijheid laat. Wordt hiermede niet aan de wetgever ruimte gelaten wél enige discriminatie toe te staan? Biedt artikel 3 van de Wet Vereniging en Vergadering 1855 of artikel 15, tweede boek, van het nieuwe B.W., de gelegenheid bij voorbeeld verenigingen van homoseksuelen te verbieden omdat hun doel of feitelijke werkzaamheid geacht wordt te zijn gericht op aanranding der goede zeden? Zou het ter voorkoming van misverstand niet de voorkeur verdienen seksuele geaardheid tevens als discriminatiegrond onder het verbod van de tweede volzin te laten vallen?

De Regering maakt, naar de mening van de leden nu aan het woord terecht, onderscheid tussen eigen staatsburgers en vreemdelingen. Wordt met dit artikel echter discriminatie tussen vreemdelingen onderling voldoende bestreden?

Met de gedachte dat politieke gezindheid geen reden mag zijn voor een discriminerende behandeling konden deze leden geheel instemmen. Welke zullen naar het oordeel van de Regering de concrete gevolgen zijn van het opnemen van de politieke gezindheid als element van niet aanvaardbare discriminatie, mede in het licht van de benoembaarheid in openbare dienst volgens artikel 1.3.? Wordt daarmee een rechtsgang geopend voor mensen die menen dat zij vanwege hun politieke gezindheid ten onrechte niet in een ambt of een adviescollege zijn benoemd? Wat moet onder politieke gezindheid worden verstaan: het lidmaatschap van een politieke partij, het kenbaar maken van opvattingen die verwantschap vertonen met die van een politie-



ke partij, een reeks van gedragingen en meningsuitingen die aanraking hebben met politieke problemen?

Volgens de toelichting kan de politieke gezindheid medebepalend zijn voor de beoordeling van de geschiktheid van een bepaalde kandidaat voor een bepaalde functie. Kan deze volzin met enige voorbeelden worden geïllustreerd? Is de politieke gezindheid voor de geschiktheid slechts een relatieve belemmering bij voorbeeld in die zin dat een aanhanger van een bepaalde politieke partij weinig kans heeft om in een bepaalde gemeente tot burgemeester te worden benoemd gezien de politieke samenstelling en wensen van de gemeenteraad, maar dat hij wel in een andere gemeente benoemd kan worden? Of kan de politieke gezindheid tevens een absolute belemmering vormen? Zo ja, aan welke politieke gezindheden, aan welke functies en ambten wordt daarbij dan door de Regering gedacht, en om welke redenen?

Als men al tot een uitvoeriger opsomming van grondrechten overgaat dan is – naar de mening van de C.P.N.-fractie – stellig de opname van een non-discriminatie-artikel een van de eerste vereisten, zo niet het eerste. In dat geval is het ook juist om, zoals de Regering voorstelt, de grondrechten hiermee te beginnen.

De door de Regering voorgestelde reeks factoren lijkt volledig. De vraag is alleen of het begrip «ras» volledig dekt wat hier bedoeld wordt. Over wat rassen zijn bestaat de grootst mogelijke verwarring; het is een volstrekt onwetenschappelijk begrip dat veelal voor kwalijke doeleinden wordt gebruikt. De nazi's hebben dat misbruik ten top gevoerd maar een en ander heeft ook nu nog zijn sporen nagelaten. Zou men hier niet het woord «afkomst» moeten invoegen of gebruiken?

Overwogen zou ook kunnen worden om een algemene formulering te kiezen, bijvoorbeeld «Discriminatie op welke grond ook is niet toegestaan».

Dat ook de politieke gezindheid wordt vermeld, juichten deze leden toe. Zij begrepen dat onderscheid bij overheidsbenoemingen voortaan alleen nog maar gemaakt zal worden op grond van evenwicht en geschiktheid, en dat bij voorbeeld de subjectieve opvattingen van een minister met betrekking tot de politieke overtuigingen die iemand zouden uitsluiten van een burgemeesterschap, geen rol meer zullen spelen.

Bij het onderhavige artikel komt het vraagstuk van de horizontale werking onmiddellijk levensgroot naar voren. Mag worden aangenomen dat volgens de Regering die horizontale werking althans bij sommige van de opgesomde kenmerken volledig bestaat?

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen zich af waarin de ruimte zit die blijkens blz. 25 van de memorie van toelichting bestaat ten aanzien van het laten meespelen van de politieke gezindheid van personen bij benoemingen. Op welke wijze verdragen de bepalingen van artikel 1.1 (en 1.3.) zich met het systeem van geclassificeerde functies, zoals dat bij overheidsinstanties wordt gehanteerd? Door wie en hoe wordt bepaald of de politieke gezindheid van iemand een belemmering vormt voor een benoeming?

De leden van de fractie van DS'70 betreurden het schrappen van de bepaling, dat een ieder gelijke bescherming van persoon en goed wordt toebedeeld. Dat oude artikel bood aanknopingspunten voor de burgers om te verlangen dat aan hun bescherming van persoon en goed niet wordt getornd. De grote onderbezetting van het politie-apparaat met name in de grote steden heeft de bescherming van de burger zeker niet verhoogd.

Deze leden vroegen voorts of het verbod tot discriminatie naar geslacht ook zal gelden voor de fiscale en de sociale verzekeringswetgeving. Zij zouden dit een grote verbetering achten, maar hadden tot nu toe de indruk dat dit kabinet weinig voor opheffing van discriminatie voelt, zoals bijvoorbeeld bleek uit het optreden van de minister van Sociale Zaken bij de behandeling van het wetsontwerp AAW.

Ook deze leden wezen er voorts op dat een limitatieve redactie gevaren met zich mee kan brengen. Bepaalde groepen, bij voorbeeld homofielen, vallen hier strikt genomen buiten, zodat de rechtspraak deze leemte moet opvullen. De Regering zou haar bedoeling duidelijk naar voren kunnen brengen, opdat de rechter bij een teleologische interpretatie weet wat de bedoeling van de wetgever was.

Een gevaarlijk soort dode letter – aldus de leden van de P.S.P.-fractie – wordt van artikel 1.1 gemaakt door de toelichting hierop. De bewindslieden noemen voorbeelden van het door de wet groepsgewijs scheppen van ongelijkheden. Dit blijken nu precies die ongelijkheden te zijn waarvan velen de hoop hebben gehad dat opneming in de grondrechten hen ontoelaatbaar zou maken. Het vergaande voorbehoud dat al bij voorbaat wordt gemaakt is wel zeer ontmoedigend.

Dubieus achtten deze leden de argumentatie die volgt op de zin «Het artikel brengt overigens niet mee, dat bij het nemen van beslissingen jegens iemand diens politieke gezindheid nimmer een rol mag spelen». Dubieus, omdat het daarop volgende voorbeeld daar in feite niets mee te maken heeft (i.c. evenwichtige samenstelling van colleges van advies en bijstand). Hierna volgt bovendien een zin die de hier aangebrachte beperking op het grondrecht, alleen al door de geur van de bekende kleine lettertjes die daaruit opstijgt, scherp uitdrukt: «Zo laten de artikelen 1.1 en 1.3 ook toe, dat bij benoemingen geschiktheidseisen worden gesteld, hetgeen onder meer kan meebrengen dat bij benoemingen de politieke gezindheid van een kandidaat in dier voege een rol speelt, dat die politieke gezindheid mede bepalend is voor de beoordeling van de geschiktheid van een bepaalde kandidaat voor een bepaalde functie». Met een dergelijke toelichting is de zin aan het opnemen van de zo essentiële artikelen 1.1 en 1.3 ontvallen. De nu aan het woord zijnde leden drongen er bij de Regering op aan haar opvattingen op dit punt te herzien en het aan te durven de inhoud van beide artikelen onbekrompen in praktijk te brengen.

De leden van de G.P.V.-fractie hadden verschillende vragen over het begrip «gelijke gevallen». Wanneer is er sprake van gelijke gevallen? Is de verwijzing naar de jurisprudentie, die dit begrip nader zou moeten preciseren, wel terecht? Maakt de rechter niet juist bij interpretatie gebruik van de bedoeling van de wetgever, zoals deze onder meer uit de toelichting blijkt? Wordt die bedoeling niet veelal gehaald uit de schriftelijke en mondelinge discussies tijdens de behandeling in de beide Kamers der Staten-Generaal? Moet niet verwacht worden dat de «gelijke gevallen» in de praktijk een dode letter zullen blijken te zijn, aangezien gelijke gevallen nooit zullen voorkomen?

Wat is de betekenis van dit grondwetsartikel voor de wetgever? Moet ook hier niet verwacht worden dat deze bepaling in de praktijk weinig zal inhouden, omdat de wetgever zelf, als enige uitlegger van de wet, bepaalt wat gelijke gevallen zijn? En zal de uitlegging daarvan niet sterk afhangen van de politieke overtuigingen?

De aan het woord zijnde leden vroegen of het handhaven van de ook door de Staatscommissie gehandhaafde oude formulering «gelijke bescherming van persoon en goed» niet de voorkeur verdient, te meer omdat in de tekst

zoals die nu voorgesteld wordt noch een recht op inachtneming van eigendom noch een recht op bescherming tegen aanslagen op het leven is opgenomen. Is vermelding van die beide rechten niet klemmend in een tijd waarin men sneller dan vroeger geneigd is de beschermwaardigheid van bepaalde vormen van menselijk leven te ontkennen?

Deze leden hadden voorts enige moeite met het opnemen van de politieke gezindheid in de tweede zin van dit artikel. Betekent dit niet dat een bijzondere behandeling van personen die duidelijk tegen de persoonlijke en geestelijke vrijheden van het volk gerichte politieke middelen hanteren ongrondwettig kan worden verklaard? Betekent dit voorts dat bijvoorbeeld personen die op grond van hun politieke overtuiging er duidelijk moeite mee zullen hebben in het zicht van Baader-Meinhof-achtige bendes de openbare orde te handhaven, toch tot burgemeester kunnen worden benoemd?

Bestaat er eigenlijk wel een noodzaak voor de opneming van de tweede zin na de eerste? Wordt onder discriminatie ook verstaan een eventueel verbod voor ambtenaren om lid te zijn van terroristische organisaties? Bestaat, nu het in de bedoeling ligt het onderscheid tussen sociale en klassieke grondrechten te laten vervallen niet de kans op grotere onzekerheid over de derdenwerking? Houdt het verbod van politieke discriminatie bijvoorbeeld ook in dat besturen van particuliere instellingen (bijvoorbeeld bijzondere scholen) niet meer vrij zijn om mensen niet aan te stellen die met woord en/of daad niet instemmen met de grondslag van die instellingen?

De voorgestelde wet – zo merkte ook het lid Huijsen op – kan de indruk wekken dat de opsomming in de tweede zin limitatief bedoeld is. Het lijkt onwaarschijnlijk dat de Regering wil uitdrukken, dat andere vormen van discriminatie geen (eigen) bestrijding zouden behoeven. Zou het niet beter zijn om die opsomming uit te breiden met discriminatie wegens persoonlijke kenmerken en burgerlijke staat? Dit laatste wordt ook door de Emancipatie Commissie in haar «Voorlopige konklusies over een wetgeving, ter bestrijding van diskriminatie op grond van sekse of huwelijks staat, juni 1976» gevraagd. Een andere oplossing is om de tweede zin geheel te laten vervallen.

Is de Regering bereid nadere wetgeving te ontwerpen, hetzij verspreid over diverse wetten, hetzij in de vorm van een speciale antidiscriminatiewet, waarin het verbod tot discriminatie ook horizontaal wordt geregeld. Tot nog toe geeft alleen het reeds eerder in dit verslag gememoreerde Verdrag van New York (1966) een horizontale werking en dat nog enkel op het gebied van rassendiscriminatie. Ook andere antidiscriminatieregels krijgen pas volledig zin als ze een horizontale werking hebben, zo meende het aan het woord zijnde lid.

### **Artikel 1.3 (benoembaarheid)**

Hoewel men in de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. kon instemmen met de formulering van dit artikel, wierpen deze leden de vraag op of artikel 1.4. (inzake het kiesrecht) niet vooraf behoort te gaan aan artikel 1.3. Immers de beperkingen, die uit artikel 1.4. kunnen voortvloeien, kunnen zeer wel betrekking hebben op het in 1.3. genoemde grondrecht.

Vervanging van het begrip «landsbediening» door «openbare dienst» achtten de tot de P.v.d.A.-fractie behorende leden een verbetering. Geldt de regel – zo vroegen zij verder – ook voor semi-officiële diensten en voor instellingen, die met overheidssubsidie in stand worden gehouden? Zal in de toekomst een niet in dienst nemen, omdat de persoon, of zijn vader of een

ander familielid tot een bepaalde politieke partij behoort of behoorde, niet meer kunnen voorkomen?

Van de zijde van de fracties van K.V.P., A.R.P., C.H.U., V.V.D., C.P.N., P.P.R. en G.P.V. werd eraan herinnerd dat het meespelen van de politieke gezindheid bij benoemingen, hunnerzijds reeds was besproken bij artikel 1.1.

De Regering geeft naar de mening van de C.P.N.-fractie overigens in artikel 1.3. een interessante uitwerking van artikel 1.1. Die uitwerking legt haar – zo leek het deze leden – de verplichting op om ten aanzien van een aantal functies – zoals het burgemeesterschap – de functionele eisen te omschrijven. Die omschrijving zal in zulke gevallen de norm zijn waaraan getoetst zal kunnen worden of de Regering – of andere overheidsorganen – het betreffende grondrecht eerbiedigt. Wat is de mening van de Regering hierover?

Met het oog op EEG-regelingen zouden de leden van de DS'70-fractie gaarne vernemen of andere landen ook dergelijke bepalingen als het voorgestelde artikel 1.3 in hun grondwet hebben opgenomen.

#### **Artikel 1.4 (kiesrecht)**

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. achtten zich niet in staat een oordeel kenbaar te maken over het hier voorgestelde artikel, omdat er een onmiskenbare samenhang aanwezig is met nog onbekende voorstellen bijvoorbeeld ten aanzien van de Staten-Generaal. Uitsluitingen en incompatibiliteiten, die in het hoofdstuk over de Staten-Generaal zullen worden geregeld, dienen bekend te zijn alvorens de Kamers zich over het hier voorgestelde kunnen uitspreken.

Het kiesrecht is – zo betoogden deze leden verder – thans constitutioneel omschreven recht. Een minderheid in de staatscommissie meende, dat de nu voorgestelde formulering aanleiding zou kunnen geven tot de gedachte, dat alleen in het hoofdstuk, waarin de grondrechten zijn vervat, de rechten van de burger zijn vermeld. De gehele Grondwet evenwel bevat waarborgen voor de burger<sup>1</sup>. De aan het woord zijnde leden vreesden, dat de door de Regering gekozen formulering tendeert naar een wettelijk omschreven recht, dat – opgenomen bij de grondrechten – de zaken toch wel geheel omkeert. Het hier voorgestelde artikel legt evenmin de verplichting aan de wetgever op om belemmeringen, die de uitoefening van dit grondrecht de facto in de weg zouden staan, weg te nemen.

Het had deze leden voorts verbaasd, dat in het voorgestelde artikel geen leeftijdsbepaling is opgenomen. Zij hadden een sterke voorkeur voor een bepaling, luidende «iedere Nederlander van 18 jaar en ouder heeft gelijkelijk .....».

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. informeerden of de invoering van dit artikel betekent, dat in de toekomst alle verkiezingen, die niet in de Grondwet, provinciewet, rijnmondwet, wet agglomeratie Eindhoven en gemeentewet zijn voorzien, waar deze een algemeen vertegenwoordigend orgaan beogen te bewerkstelligen, langs de weg van de evenredige

<sup>1</sup> Zie in dit verband: Prof. Mr. H. J. M. Jeukens 'Kiesrecht als grondrecht' in de zogenaamde Prinsbundel.

vertegenwoordiging zullen moeten worden gerealiseerd. Ook die voor de algemene raden van de z.g. pré-gewesten? Waarom zouden de waterschapsbesturen, nu meer en meer ook niet-eigenaren onder de omslag worden gebracht, van algemene verkiezingen van die snit moeten blijven uitgesloten?

Moet uit het feit, dat de Regering het ingezetenschap als een nader door de Kieswet te stellen beperking memoreert, worden geconcludeerd, dat behoudens het openen van het actief kiesrecht voor ambtenaren van de buitenlandse dienst en beroepsmilitairen weinig voor de Nederlanders in het buitenland wat hun actief meedoen aan het politiek leven in Nederland betreft mag worden verwacht?

Heeft de aanwezigheid van soortgelijke bepalingen in grondwetten en constituties elders niet vaak te maken met het vroeger aldaar voorkomen van slavernij? Welke nadelen zouden een gevolg zijn van het achterwege blijven van dit artikel?

Blijkens de toelichting brengt het woord «gelijkelijk» tot uitdrukking dat te onzent het beginsel van «one man one vote» geldt. Leden van de V.V.D.-fractie deelden deze interpretatie van het woord «gelijkelijk» niet. Weliswaar wordt met de voorgestelde bepaling aan iedere Nederlander een gelijk stemrecht gegarandeerd, maar uit de tekst blijkt niet of een enkelvoudig dan wel een meervoudig stemrecht bedoeld wordt. Wil de Regering in de Grondwet de mogelijkheid openen dat mettertijd een meervoudig stemrecht, bij voorbeeld één stem op een partij en één stem op een kandidaat, ingevoerd wordt en, zo ja, waarom?

In het nader rapport (blz. 88) beschouwt de Regering het als een te zware eis te verlangen dat alle kwalificaties voor het bezit en de uitoefening van het kiesrecht in de formele wet worden vastgelegd. De nu aan het woord zijnde leden konden deze redenering niet volgen, temeer niet waar de Regering eerder als uitgangspunt had genomen dat slechts de wetgever beperkingen in grondrechten zou mogen aanbrengen. Zo het kiesrecht als een grondrecht moet worden opgevat, dan dient een beperking daarvan slechts met grote behoedzaamheid te geschieden. Waarom is het wel mogelijk het kiesrecht voor de Tweede Kamer, provinciale staten en gemeenteraden wettelijk te omlijnen en zou dat voor algemeen vertegenwoordigende organen op boven- en binnengemeentelijk niveau onmogelijk zijn? In hoeverre kunnen voormelde organen zo sterk in «algemene vertegenwoordiging» afwijken, dat daarvoor extra beperkingen in het kiesrecht nodig zouden zijn?

De leden van de C.P.N.-fractie bleven het een vreemde zaak vinden dat de Regering, op het ogenblik dat zij deze bepaling al had ontworpen, in de Staten-Generaal het voorstel verdedigde om haar niet van toepassing te doen zijn bij de agglomeratie Eindhoven. Meent de Regering dat de daar ontworpen regeling (die door de Tweede Kamer terecht gewijzigd werd) in overeenstemming was met de ontworpen grondwetsbepaling?

Moet overigens het begrip «algemeen vertegenwoordigende organen» niet nader worden toegelicht, althans in de bijgevoegde stukken? Kan de plaats van PBO-organen en ondernemingsraden in dit verband nader worden toegelicht? Geldt het hier genoemde kiesrecht ook voor eventueel tot stand komende gekozen afvaardigingen naar internationale lichamen?

De voorgestelde tekst maakt het mogelijk – zo begreep men het in de fractie van DS'70 – dat de Regering ook via een algemene maatregel van bestuur beperkingen op het kiesrecht aanbrengt. Kan dit voorstel nader worden toegelicht?

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen of de hier voorgestelde beperkingsbevoegdheid wel uitvoerig genoeg geformuleerd was. Moet niet tevens de bepaling worden opgenomen dat de beperkingen die bij of krachtens de wet zijn te stellen niet verder mogen gaan dan de beperkingen en uitzonderingen die de Grondwet stelt of nog zal stellen in de later nog in te dienen wetsontwerpen betreffende het hoofdstuk «Van de Staten-Generaal»?

#### **Artikel 1.5 (petitie)**

Het wegvallen van de tweede zin uit de voorstellen van de commissie-Cals-Donner leek de leden van de P.v.d.A.-fractie geen verbetering. Een bepaling van de strekking dat een ieder het recht heeft verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen doet wel heel mager aan. Ook zonder het voor de antwoordplicht in de meest letterlijke zin van het woord op te nemen, verdient een opdracht aan de wetgever om nadere regels te stellen omtrent de behandeling en de beantwoording van de ingediende verzoekschriften aanbeveling. Het kan de bestuurspraktijk alleen maar ten goede komen als niet te uitsluitend op goede intenties wordt vertrouwd. Het verweer, dat dit een opdracht aan de wetgever vergt, doet vreemd aan nu de noodzaak van opdrachten aan de wetgever in verband met diverse andere bepalingen met zoveel verve in de schriftelijke stukken is verdedigd. Betekent een nog zo eenvoudig voorschrift in dezen niet, dat in ieder geval desgewenst een AROB-beroep mogelijk zal worden?

De leden van de G.P.V.-fractie informeerden waarom er geen behoefte bestaat aan een grondwettelijke regeling van de ondertekening van verzoekschriften. Biedt een verplichte ondertekening geen waarborg tegen de indiening van verzoekschriften die anoniem en inhoudloos zijn? Is een persoonlijk belang van de indiener van het verzoekschrift niet een minimumeis die aan de indiening van het verzoekschrift zou moeten worden gesteld?

#### **Artikel 1.6 (godsdienst en levensovertuiging)**

De leden van de fractie van de P.v.d.A. konden zich verenigen met de opvatting, dat aan godsdienst en levensovertuiging op gelijke voet vrijheid en bescherming dient te worden gewaarborgd.

Voor het voorstel in de toekomst de processie overal in Nederland vrij mogelijk te maken had één lid van die fractie eveneens begrip, hierbij echter citerend uit het boek van Dr. B. de Goede, getiteld «Aan de hand van de Grondwet», waar deze op blz. 260 schrijft: «De processievrijheid is in ons land met al zijn diversiteiten van godsdienstige richtingen een hele tere aan gelegenheid. De vrijheid der rooms-katholieken om processies te houden vindt haar natuurlijke begrenzing in de vrijheid van andersdenkenden om processies te negeren. En: godsdienstoefening op de openbare weg, laat, door het absolute karakter dat aan alle godsdienstoefeningen eigen is, ook de andersdenkende niet ongemoeid.»

Leden van de V.V.D.-fractie juichten het toe dat de vrijheid van levensovertuiging in staatsrechtelijk opzicht naast de vrijheid van godsdienst erkenning had gevonden in de Grondwet. Deelt de Regering de mening van prof. mr. M. C. Burkens (N.J.B. 22 mei 1976, blz. 709) dat de extensieve interpretatie van het begrip «belijden» – niet slechts het huldigen van een overtuiging maar ook het zich daarnaar gedragen omvattend – met betrekking tot de levensovertuiging op den duur zal moeten leiden tot erkenning van algemene beperkingen?

In het tweede lid wordt de wetgever de bevoegdheid verleend omtrent het belijden van godsdienst en levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen regels te stellen ter bescherming van bepaalde belangen. Deze regels kunnen een beperking inhouden van het in het eerste lid omschreven

grondrecht. In de toelichting (blz. 30) spreekt de Regering als haar mening uit dat ook krachtens de wet dergelijke regels gesteld kunnen worden. Ware het niet zuiverder geweest deze delegatie – waarvoor de aan het woord zijnde leden overigens al weinig voelden – in de Grondwetstekst zelf op te nemen?

Het gelijk stellen van godsdienst en levensovertuiging wat belijdenismogelijkheid betreft had de instemming van de C.P.N.-fractie. De redenering aan het slot van de eerste alinea van blz. 29 van de toelichting over het «over het doel heenschieten» van een afzonderlijke bepaling over de levensovertuiging was deze leden echter niet duidelijk. Met welke andere wetten dan de strafwet zou een volledige vrijheid van belijdenis in strijd kunnen komen?

Dat het nieuwe artikel een einde maakt aan bestaande discriminatie vond eveneens instemming bij deze leden.

Strikte lezing van het artikel wekt de indruk dat de belijdenis van godsdienst niet tevens belijdenis van levensovertuiging is. De leden van de fractie van DS'70 achtten het wenselijk dat deze indruk wordt weggenomen.

De eerder in dit verslag door de leden van de S.G.P.-fractie ter discussie gestelde opzet van de nieuwe Grondwet was ook oorzaak van hun bezwaren tegen de redactie van dit artikel. Zij verwezen te dezer zake naar het advies van het Hoofdbestuur van de Staatskundig Gereformeerde Partij over de vernieuwing van de Grond- en Kieswet, uitgebracht januari 1968<sup>1</sup>. Zij bevestigden dat in artikel 6 niet tot zijn recht komt de bijzondere roeping die naar hun overtuiging de overheid heeft ten opzichte van de christelijke religie, die trouw is aan Gods Woord en de Nederlandse Geloofsbelijdenis.

Deze leden vroegen nog of er geen spanningen optreden kunnen tussen artikel 1.6 lid 2 en artikel 1.9 lid 1, vermeldende respectievelijk de uitoefening van het recht op godsdienstvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen enerzijds en anderzijds de erkenning van het recht tot betoging.

De leden van de G.P.V.-fractie informeerden waarom voor een nevenschikking is gekozen van godsdienst en levensovertuiging. Is de uitsluitend staatsrechtelijke motivering hiervoor in de toelichting niet erg mager? Als de bewindslieden zelf erkennen dat godsdienst en levensovertuiging niet van gelijke aard zijn, had een aparte vermelding dan niet meer voor de hand gelegen, te meer omdat het Hoofdstuk «Van de Godsdienst» uit de bestaande tekst zal verdwijnen?

Deze leden vroegen voorts of het niet noodzakelijk is bij dit artikel de bepaling op te nemen dat het ook in geval van oorlog of tijdens de staat van beleg niet geoorloofd zal zijn op dit recht beperkingen aan te brengen.

### **Artikel 1.7 (meningsuiting)**

#### *Algemeen*

De uitsplitsing van de uitingsvormen over enkele categorieën beschouwen de leden van de P.v.d.A.-fractie als een vooruitgang. Pogingen tot samentrekking als ondernomen in wetsontwerp **11 051** kunnen alleen maar tot restrictieve bepalingen leiden voor bepaalde uitingen. Bovendien heeft de handhaving van het voorschrift omtrent de drukpers in dit geval het grote voordeel dat bestaande jurisprudentie in tact blijft.

<sup>1</sup> «Adviezen van politieke en maatschappelijke organen». Staatsuitgeverij, 1969 blz. 151–155.

Wel doet het wegvallen van de door de Staatscommissie genoemde vrijheid tot het vergaren van inlichtingen de vraag rijzen hoe thans met betrekking tot die inlichtingen de situatie wordt. Strikt genomen immers kunnen onder gedachten of gevoelens zakelijke inlichtingen (in onderscheid natuurlijk tot handelsreclame) niet of nauwelijks begrepen worden. Het inwinnen van zakelijke inlichtingen neemt ook technologisch gesproken een voortdurend hogere vlucht. Kan het per computer inwinnen van informatie uit het buitenland al dan niet worden gebonden aan voorafgaand toezicht? Hoe wordt de juridische status van via Telstar binnenkomende informatie? Vooralsnog verdient het wellicht de voorkeur om de verdere ontwikkeling van moderne communicatiemiddelen af te wachten doch enige verdere toelichting op dit punt zou niet misplaatst zijn.

In verband met de horizontale werking van grondrechten had het aanbeveling verdiend wat meer aandacht te besteden aan het belang om ook in het privaatrechtelijk verkeer de vrijheid van meningsuiting zo goed mogelijk gestalte te geven. Aangenomen mag toch wel worden dat voorafgaand toezicht op de meningsuiting van particuliere werknemers ontoelaatbaar is zolang niet in alle redelijkheid kan worden gesteld dat de doelstelling van de onderneming als zodanig anders zou worden geschaad. Een en ander klemt nog sterker als werknemers overstappen naar een ander bedrijf terwijl hun nog verplichtingen door hun vroegere werkgever zouden zijn opgelegd. Deze kwestie speelt ook wat betreft het zelf gaan geven van onderricht in een vaardigheid, die men zich tevoren heeft eigen gemaakt. Eenduidige regels zullen niet te geven zijn doch de veronderstelling is toch juist dat de contractsvrijheid op dit punt voortdurend tegen het licht van de grondwettelijke bepaling mag worden gehouden?

Bijzondere situaties kunnen zich ook voordoen bij pers en omroep en bij organisaties van ideologische aard. Zal er alsdan niet van moeten worden uitgegaan dat betrokkene als staatsburger zich uiteraard elk recht in de zin van artikel 1.7. mag voorbehouden doch als werknemer in een ietwat andere positie verkeert naarmate hij bijvoorbeeld hetzij in de administratieve sector werkzaam is hetzij bij het uitdragen van het beleid zelf een actieve rol speelt? Zoals het er nu staat is niet duidelijk of zelfcensuur binnen de hierbedoelde organisaties en, zo ja, tot op welke hoogte, is toegestaan.

In het nader rapport (blz. 76) wordt medegedeeld dat wijzigingen o.a. van de Ambtenarenwet 1929 en het Algemeen Rijksambtenarenreglement in voorbereiding zijn die overeenstemmen met de strekking van de thans voorgestelde grondwetsartikelen. Leden van de V.V.D.-fractie hadden destijds reeds kunnen instemmen met het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken «dat ambtenaren evenals andere burgers de grootst mogelijke vrijheid van meningsuiting moeten hebben, maar dat daarnaast de aard van hun functie meebrengt dat zij zich zekere beperkingen moeten opleggen» (zitting 1973–1974, blz. 3184 linker kolom). Kan nu een indruk worden gegeven om welke wettelijke beperkingen het ongeveer zal gaan? Zal het betreffende wetsontwerp tijdig vóór het van kracht worden der onderhavige Grondwetswijziging bij de Tweede Kamer worden ingediend of ontstaat er een hiaat waardoor artikel 50 ARAR een andere toepassing zal moeten krijgen om strijdigheid met de nieuwe Grondwet te vermijden?

De ontworpen constructies, die beoogt ook andere vormen van meningsuiting dan alleen de drukpers te omvatten kwam de C.P.N.-fractie zeer gewrongen voor. Deze leden prefereerden voorlopig een eenvoudige formulering voor het hele artikel, gebaseerd op wat nu het eerste lid zou worden. Als



men daar achter «drukkers» toevoegt «of anderszins» en de regel laat volgen door «omtrent radio en tv stelt de wet andere regels» sluit de formulering waarschijnlijk meer aan bij de huidige werkelijkheid.

In verband met de beschouwingen van de Regering over de vrijheid van meningsuiting van de ambtenaar stelden ook de leden van de fractie van DS'70 de vraag in hoeverre uit de aard van de dienstbetrekking de ambtenaar bepaalde beperkingen kunnen worden opgelegd. Het reeds eerder gememoreerde artikel 50 ARAR laat de mogelijkheid onverlet dat beperkingen nodig zijn indien de openbare dienst daaronder schade zou lijden. Minister De Gaay Fortman deelde op 26 maart 1974 (Handelingen blz. 3185) mede dat er een werkgroep bezig is om na te gaan wat precies bij formele wet geregeld moet worden, zodat beperkingen via het genoemde artikel 50 in de toekomst niet meer mogelijk zullen zijn, aangezien beperkingen van de vrijheid van meningsuiting bij formele wet moeten geschieden. Graag zouden deze leden vernemen of genoemde commissie inmiddels enigerlei resultaat heeft geboekt.

#### *Eerste lid (drukkers)*

Ten aanzien van het eerste lid, dat de huidige formulering van artikel 7 voor de drukkers ongewijzigd handhaaft, zouden de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. een nadere beschouwing op prijs stellen. De jurisprudentie is hier gebaseerd op het onderscheid tussen «openbaren» en «verspreiden». Het recht tot openbaren wordt beschermd door het huidige artikel 7. Het recht tot verspreiden is door de rechter ontwikkeld, terwijl de grenzen daarvan eveneens in de rechtspraak worden bepaald. Indien deze grenzen worden overschreden, dan plegen de verordeningen onverbindend te worden verklaard wegens strijd met artikel 7. Deze gang van zaken en het toch wel moeilijke onderscheid tussen «openbaren» en «verspreiden» waartoe de rechter genoodzaakt was, deden bij genoemde leden toch weer de vraag rijzen of ook het verspreiden niet beter rechtstreeks onder de bescherming van de grondwettelijke bepaling ware te brengen, nu de tekst daarvan opnieuw moet worden vastgesteld.

Overigens zou dan ook het wettelijk voorbehoud moeten worden gepreciseerd. Een tweede element van de jurisprudentie is immers het aansluitende onderscheid tussen drukpersdelicten en verspreidingsdelicten, tussen het strafbaarstellen naar de inhoud van het geopenbaarde en naar de wijze van verspreiding. Het wettelijk voorbehoud zou zich daarom nadrukkelijk tot het eerste dienen te beperken. Daarmede zou dan geheel aansluiting zijn gevonden bij de jurisprudentie zoals die zich tot nu toe heeft ontwikkeld. In de weergegeven gedachtengang inzake beperkingen van grondrechten is het niet nodig in de Grondwet een grondslag te leggen voor verspreidingsbeperkingen in gemeentelijke verordeningen. De grenzen daarvan zal de rechter blijven bepalen. Wat is het oordeel van de Regering over de volgende tekst: «Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om gedachten of gevoelens door de drukpers te openbaren en te verspreiden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet voor de inhoud daarvan.»

In de fractie van de P.v.d.A. was de vraag gerezen of ten aanzien van de drukpersvrijheid niet een instructienorm moet worden geformuleerd die de wetgever voorschrijft regels te stellen om de pluriformiteit van de informatieverstrekking te waarborgen, een en ander ter voorkoming van monopolievorming.

### *Tweede lid (omroep)*

In de fractie van de P.v.d.A. rees de vraag of de toevoeging van de woorden «behoudend ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» ook hier niet op haar plaats zou zijn. Dit zou de overeenstemming, in dit opzicht, met de drukpersvrijheid duidelijker tot uiting brengen en de wenselijkheid onderstrepen om zo snel mogelijk tot een afschaffing te komen van een repressieve controle op de inhoud van de programma's door de minister van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk. A contrario redenerend met het eerste en derde lid zou namelijk ook nog de veronderstelling kunnen worden geopperd dat op het gebied van radio of televisie nog veel verdergaande repressieve beperkingen kunnen worden opgelegd dan vermoedelijk de bedoeling is van de gekozen formulering.

Komt het eerste lid van artikel 12 der Omroepwet, waarin a contrario de suggestie wordt gewekt dat in enkele gevallen preventief toezicht mogelijk is – zo werd door V.V.D.-leden gevraagd – op gespannen voet te staan met de voorgestelde tweede volzin?

De Regering erkent zelf al – aldus de C.P.N.-fractie – dat er geen vrijheid van radio- of TV-uitzending is, vanwege het bestaande vergunningstelsel. Belangrijke groeperingen in de bevolking ervaren die beperking aan den lijve. In dat geval is het ook ietwat hypocriet om de radio en TV in de grondrechten op te nemen, die immers gelden voor alle burgers.

De eerste regel van het tweede lid is, naar de mening van de leden nu aan het woord volstrekt overbodig. De tweede regel is onjuist. In de eerste plaats stelt de Regering zelf met nadruk dat aan het verlot tot uitzenden voorwaarden gesteld worden die betrekking hebben op de inhoud van de uitzending. In de tweede plaats is er wel degelijk voorafgaand toezicht door besturen van omroeporganisaties. In de derde plaats is ook het «omdraaien van de knop» toezicht van tevoren, omdat het gericht is tegen wat komt en niet tegen wat reeds uitgezonden is.

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen of niet dient te worden bepaald dat iedere zendgemachtigde «verantwoordelijk is voor de wet» voor wat betreft de inhoud van de uitzendingen. Moet het niet grondwettelijk mogelijk worden gemaakt zo nodig een repressief toezicht in te voeren? Moet in de huidige formulering niet gevreesd worden dat de verschillende zendgemachtigden in de praktijk volkomen vrij zullen zijn in hun uitzendingen, inclusief die uitzendingen die gevaar zullen opleveren voor de veiligheid van de staat, de openbare orde en de goede zeden? Kunnen de beperkingen in artikel 10 tweede lid en 12 eerste lid van de Omroepwet hun geldigheid behouden bij de thans voorgestelde formulering?

### *Derde lid (andere vormen van meningsuiting)*

De leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vroegen zich af of de laatste zin niet overbodig is als grondwettelijke bepaling. Afgezien daarvan is het opvallend, dat in deze algemene grondwettelijke regeling een beperking geïntroduceerd wordt alleen ten aanzien van het geven van vertoningen. Afgezien ook weer hiervan lijkt de zin niet goed geformuleerd. Kan de wet het geven van vertoningen regelen? De bedoeling zal wel zijn, dat de wet regels kan stellen met betrekking tot het geven van vertoningen.

De term «ter bescherming van de goede zeden» aan het slot doet enigszins ouderwets aan. Bovendien is het de vraag of hieronder ook geweld, misdaad, sadisme e.d. begrepen kunnen worden. Zou het daarom niet wenselijk zijn deze term te vervangen door: «in het belang van het welzijn van de jeugd?»

De tot de P.v.d.A.-fractie behorende leden constateerden met voldoening dat onder het begrip «strijd met goede zeden» zowel sadistische vertoningen als vertoningen van oorlogsgeweld worden begrepen. Met de volstrekt verouderde gedachtengang om allereerst of uitsluitend aan seksuele voorstellingen te denken wordt aldus gebroken.

Vallen spandoeken e.d. voortaan onder dit derde lid?

In de memorie van toelichting en het nader rapport wordt uiteengezet dat een vertoning kan worden verboden niet met het oog op haar inhoud, doch ter bestrijding van wanordelijkheden, ook indien deze wanordelijkheden nog geen aanvang hebben genomen. Gelet op het resultaat, namelijk dat een vertoning verboden wordt, wil het door de Regering gemaakt onderscheid in de motivering van het verbod leden van de V.V.D.-fractie nogal kunstmatig voorkomen. Kan niet licht een afkeurend oordeel over de inhoud van een vertoning tot vrees voor wanordelijkheden leiden?

De voorgestelde begrenzing («geen voorafgaand verlov vanwege de inhoud») gaf de leden van de C.P.N.-fractie ernstig te denken. Niet alleen in de kunst is de relatie van vorm en inhoud een punt van voortdurende discussie. Wat de een vorm noemt, is voor de ander (een stuk) inhoud. Er lijkt hier een element van extra vrijheidsbeperking te worden ingebouwd, waarvan de draagwijdte niet geheel te overzien is.

Deze leden meenden dat er geen duidelijk onderscheid te maken valt tussen de hier bedoelde uitingsvormen en de in artikel 1.9 geregelde vergadering en betoging. Kan niet in gespannen verhoudingen, het gevaar bestaan, dat het derde lid van artikel 1.7 gebruikt wordt om het grondrecht van artikel 1.9 aan te tasten?

De leden van de P.P.R.-fractie waren van mening dat opname in de tekst van de nieuwe grondwet van een leeftijdsgrens in het kader van «vertoningen» minder wenselijk is. Beter leek het hun de regeling hiervan over te laten aan de wet.

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen eveneens of het onderscheid tussen het verbod van een openbare vertoning op grond van de inhoud van die vertoning en het verbod op grond van de wanordelijkheden die die vertoningen mee zou brengen niet enigszins gekunsteld was. Bestaat niet de kans dat inhoud en omstandigheden moeilijk te scheiden zullen zijn, te meer omdat ook de bewindslieden in hun toelichting erkennen dat er enig verband tussen beide bestaat? Zou de toevoeging van een bepaling inzake vertoningen die gevaar blijken op te leveren voor de veiligheid van de staat, de openbare orde of de goede zeden dit probleem niet ondervangen?

Is de omschrijving van de vertoningen die een gevaar opleveren voor de goede zeden van personen jonger dan 16 jaar, namelijk sadistische vertonin-

gen of vertoningen van oorlogsgeweld, niet erg summier? Is dit een uitputtende opsomming van de mogelijkheden of moeten bij voorbeeld opruiing, aansporen tot sabotage of ongehoorzaamheid of pornografische vertoningen hier ook toe gerekend worden?

#### *Vierde lid (reclame)*

De voor handelsreclame gemaakte uitzondering achtte men in de P.v.d.A.-fractie gepast. In het voetspoor van de toelichting onderschreven deze leden de stelling dat de soms ietwat vloeïende grens tussen handelsreclame en propaganda voor ideële doeleinden in de praktijk geen moeilijkheden behoeft op te leveren. In voorkomende gevallen kunnen interpretatieproblemen met vertrouwen aan de rechter worden gedelegeerd. Brengen de bewindslieden door toevoeging van dit lid tevens indirect tot uitdrukking dat het grote goed van de vrijheid van meningsuiting niet aan de doelstellingen van de commercie ondergeschikt mag worden gemaakt?

Wil de Regering, – zo werd uit de V.V.D.-fractie gevraagd – nu zij kennelijk van oordeel is dat het begrip «handelsreclame» voldoende aanknopingspunten bevat tot een begrenzing ten opzichte van propaganda voor ideële doeleinden, deze aanknopingspunten nader aangeven?

Aan de leden van de C.P.N.-fractie was niet duidelijk geworden waarom bepaalde kwalijke werking van handelsdrukwerk niet via de gewone wet te ondervangen zou zijn. De huidige formulering brengt mee dat voor het vervaardigen van handelsdrukwerk wel een voorafgaand verlof nodig is. Wil de Regering aangeven wat volgens haar de consequenties zijn?

De leden van de P.P.R.-fractie toonden zich ingenomen met het voorstel dat de non-restrictieve bepalingen ten aanzien van openbaring van gedachten en gevoelens niet gelden voor handelsreclame.

Het voorstel van de Regering om handelsreclame uit te sluiten biedt de mogelijkheid dat kwesties zoals het Provinciaal Landschapsarrest (1972 NJ 193) tot het verleden zullen gaan behoren. Toch meende de fractie van DS'70 twee opmerkingen te moeten maken waaruit de keerzijde van de uitsluiting naar voren komt.

Het eerste bezwaar is ook door de Regering signaleerd. Het afbakenen van reclame (ideële versus commerciële) is een hachelijke zaak. De praktijk zal moeten leren in hoeverre zo'n onderscheid mogelijk is.

Het tweede bezwaar is juridisch. Volgens vele schrijvers is artikel 10 van de Europese Conventie van de Rechten van de Mens een zogenaamde «self executing» bepaling en valt de reclame wel degelijk daaronder. Zodoende kan de formele wetgever die immers gebonden is aan iedere verbindende verdragsbepaling, niet eenzijdig bepaalde beperkingen opleggen.

#### **Artikel 1.8 (recht van vereniging)**

De al bij de Grondwetsherziening van 1848 door een meerderheid van de Tweede Kamer bepleite ontkoppeling van het verenigings- en vergaderrecht wordt thans een feit. Wegens het verschillende karakter van beide valt daarvoor naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie veel te zeggen, zeker nu aan het recht van vergadering nog dat van betoging is toegevoegd.

Veel minder duidelijk was het deze leden waarom de Regering juist voor verenigingen weer teruggrijpt naar de beperkende clausule van de openbare orde en de goede zeden, die veel verder gaat dan de formule gekozen in de artikelen 1.6. en 1.9., ja door Burkens als een «allesverslindende» clausulering is getypeerd. Voor welke gevaren is men beducht? Het verweer dat op die manier overeenstemming wordt bereikt met de regeling van het nieuwe Burgerlijk Wetboek klinkt onvoldoende overtuigend. De clausulering gaat, strikt genomen, zelfs verder dan de huidige Grondwetstekst al is het de aan het woord zijnde leden natuurlijk niet ontgaan dat de beperkingsbevoegdheid op dit punt – dit ook in onderscheid tot het voorgestelde artikel 1.9. – bij uitsluiting aan de formele wetgever is opgedragen. Indien de gekozen clausulering inderdaad niets toevoegt aan de vigerende tekst, gelijk de bewindslieden stellen in hun nader rapport (blz. 195), rijst de vraag of dan alleen niet de verwarring in de hand wordt gewerkt. Een verandering, die niets nieuws toevoegt, kan beter geheel achterwege blijven.

Uit de geschiedenis van het sedert 1848 ongewijzigde artikel 9 blijkt dat de woorden «en beperkt» bedoeld waren om voor de wetgever de weg te openen (open te houden) om de verenigingen onder preventief toezicht te stellen. Zodanig preventief toezicht wordt door de huidige formulering kennelijk evenmin uitgesloten. Is dit de bedoeling? Dit lijkt dan volledig in strijd met de heersende rechtsgevoelens. Het gaat zelfs verder dan het voorgestelde artikel 1.23. omtrent de vrijheid van onderwijs. Daarom ware een andere aanhef te kiezen, waarbij het recht tot vereniging niet aan enig voorafgaand toezicht onderworpen is.

Leden behorende tot de V.V.D.-fractie memoreerden dat de Regering elders in het nader rapport (blz. 90) naar voren brengt dat het begrip «openbare orde» zich bijzonder ruim laat uitleggen: nagenoeg alle beleidsdoel-einden laten zich er onder brengen. Valt bij benadering aan te geven welke concrete ruimte er dan nog voor het grondrecht van vereniging overblijft?

De C.P.N.-fractie verzocht de Regering aan te geven in hoeverre het niet bestaan van de mogelijkheid tot beperking wegens «de goede zeden» in het verleden tot de constatering heeft geleid dat de grondwet tekort schoot. Welke mogelijkheden zijn er dat een vereniging in strijd is met de goede zeden maar dat zij geen hindernis opwerpt voor de openbare orde? Is het begrip «goede zeden» in feite niet zo rekbaar te maken, dat men op het terrein van politiek en cultuur komt?

Ook het lid Huysen vroeg zich af of beperking op grond van de openbare orde niet voldoende is, daar de Grondwet anders de staat weer als zedenmeester opvoert, zoals in het verleden vaak gebeurde. Dit lid stelde dan ook voor om de mogelijkheid tot beperking op grond van de goede zeden te schrappen.

#### **Artikel 1.9 (vergadering en betoging)**

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hadden met belangstelling kennis genomen van de toelichting die de Regering heeft gegeven op haar voorstel om het recht op betoging onder de grondrechten op te nemen. Zij wensten er aan te herinneren, dat het recht van betoging, niet in «De Proeve» voorkomend, werd aanbevolen als grondrecht door een meerderheid van de staatscommissie Cals-Donner. De aanbeveling van de staatscommissie zou geplaatst kunnen worden in het kader van de maatschappe-

lijke ontwikkelingen in de jaren tussen 1965 en 1970. Ook de staatscommissie achtte het niet uitgesloten dat «de behoefte gaandeweg weer zal verflauwen» (blz. 77, Tweede rapport). In de praktijk van alle dag is intussen wel gebleken, dat het recht van betoging zonder bezwaren kan worden uitgeoefend, alhoewel de thans bestaande uitwerkingen van dit recht op gemeentelijk niveau (bij voorbeeld in Den Haag en Amsterdam) verschillen vertonen.

De leden van deze drie fracties zouden voorts gaarne nader worden geïnformeerd over de omschrijving van het begrip betoging. De recente ervaringen met demonstraties door blokkades van wegen en waterwegen doen ernstige bedenkingen rijzen tegen een zodanige interpretatie van het begrip «betoging», dat dit soort demonstraties daaronder zouden kunnen vallen. De omschrijving in de Memorie van Toelichting van het begrip «betoging» als «middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied» brengt mee dat de «vrijheid van de één» een scherpe beperking van de «vrijheid voor de ander» kan inhouden.

De samentrekking van het recht van vergadering met dat van betoging verdient naar de mening van de P.v.d.A.-fractie waardering. Hetzelfde geldt voor de toelaatbare, meer restrictief geformuleerde, beperkingen. De plaatselijke overheden behouden een regulerend recht waar het gaat om de regeling van het verkeer, het bestrijden of voorkomen van wanordelijkheden en het beschermen van de gezondheid. Betekent dit, dat voor het houden van een vergadering of een betoging vooraf toestemming zal moeten worden gevraagd? Zo ja, kan dit een effectieve uitoefening van deze rechten niet illusoir maken, omdat de beslissing in beroep vaak te laat zal komen.?

Het kwam deze leden ook voor, dat het beperken van een grondrecht terzake van godsdienst en levensovertuiging een niet direkt voor de hand liggende gedachte zou zijn als het ter wille van het verkeer zou zijn. Alsof de vlotte afwikkeling van het verkeer per se een hoger goed zou zijn dan het vrijelijk op straat getuigen van geloof of levensovertuiging. Nadere verduidelijking of een andere tekst zouden deze leden op prijs stellen.

Ook van de V.V.D.-fractie kwam het verzoek om een omschrijving van wat onder het recht van betoging moet worden verstaan. Het nader rapport (blz. 96) maakt gewag van de mogelijkheid het betogen aan een door de burgemeester te verlenen vergunning te verbinden, mits hij deze bevoegdheid ontlenen kan aan bij of krachtens de wet gestelde regels. Waartoe is deze delegatiebevoegdheid nodig en waarom wordt zij niet in het Grondwetsartikel zelf vermeld?

Evenals bij artikel 1.7. vroegen deze leden zich af of vrees voor wanordelijkheden ten gevolge van een vergadering of betoging niet kan worden ingegeven door een negatief oordeel over doel en strekking van de vergadering of betoging.

Zoals eerder al door die leden was opgemerkt, is voor de C.P.N.-fractie zowel het recht van vergadering als dat van betoging een verworvenheid van wezenlijk belang. Gaat men eenmaal een uitgebreide lijst van grondrechten formuleren, dan horen beide elementen daarin.

Deze leden concludeerden uit de formulering van het tweede lid dat de nu bestaande, en in feite op dit punt grotendeels buiten werking geraakte z.g. zondagswet met de invoering van het huidige artikel zou verdwijnen. In de praktijk lijkt strijdigheid tussen het vergader- en betogingsrecht en het recht van kerkgangers op ongestoorde godsdienstuitoefening niet of vrijwel

niet voor te komen, en zijn dreigende moeilijkheden opgelost op basis van wederzijds respect. Dit positieve feit zou logischerwijs tot intrekking van de bewuste beperking van het vergader- en betogingsrecht dienen te leiden.

Dat voor dit recht bepaalde regels worden gesteld ligt voor de hand, en in het algemeen is het juist dat die regels bij de wet worden gesteld. Het is wel de vraag welke normen daarbij zullen gelden en of niet met name «het belang van het verkeer» daarbij al te ver gegrepen is. Op een gegeven ogenblik kan de betoging voor wezenlijke belangen ver uitgaan boven het belang van het verkeer. Gevaarlijke ontwikkelingen worden mogelijk als dit «verkeersbelang» zou kunnen worden aangewend om grondwettelijk toegestane vrijheden te beperken. Enig inzicht in het soort wetgeving dat de Regering hier voor ogen staat, zou daarom wel gewenst zijn.

De leden van de P.P.R.-fractie waren enigszins verbaasd over het verschil in de opzet van artikel 1.6, tweede lid en artikel 1.9, tweede lid. Waarom zou niet ook voor vergaderingen binnen gebouwen en besloten plaatsen, de mogelijkheid tot beperking van dit grondrecht kunnen worden uitgesloten, althans beperkt, zoals dat ook geldt voor de uitoefening van het recht godsdienst of levensovertuiging in gemeenschap met anderen te belijden?

De leden van de fractie van DS'70 gaven de voorkeur aan een apart artikel voor betoging en één voor vergadering, gezien de grote verschillen. Deze leden vroegen voorts waarom het tweede lid de termen verkeer en wanorde-lijkheden naast elkaar gebruikt in plaats van de algemene noemer «openbare orde».

De leden van de G.P.V.-fractie informeerden naar de bedoeling van het apart opnemen van een recht tot betogen. Was dit recht op grond van de jurisprudentie van artikel 7 Grondwet niet reeds voldoende gewaarborgd? Zal een apart opnemen van dit recht de betogener niet in een bevoorrechte positie plaatsen ten opzichte van alle andere weggebruikers? Immers, het betogen is slechts één mogelijke vorm van het gebruik van de openbare weg naast vele andere. Miskent het vastleggen als grondrecht van dit gebruik van de openbare weg niet te veel het even grote, zo niet grotere recht van alle andere weggebruikers? Is de openbare weg niet primair ingesteld om de burgers zich te kunnen doen voortbewegen? Zou daarom een wettelijke regeling van een betogingsrecht niet beter zijn?

### **Artikel 1.10 (persoonlijke levenssfeer)**

#### *Eerste lid (algemeen)*

De leden behorende tot de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. toonden zich verheugd dat de Regering, overeenkomstig het standpunt dat door deze leden werd ingenomen bij de behandeling van de nota, de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer heeft opgenomen onder de grondrechten en met name, hetgeen zij ook hebben bepleit, bij de vrijheidsrechten en niet bij de sociale grondrechten, zoals door de staatscommissie werd voorgesteld.

De leden van de P.v.d.A.-fractie juichten de pogingen toe om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer belangrijk uit te breiden. Drie artikelen

hebben daarop thans betrekking. De bepaling op het binnentreden van een woning is anders geredigeerd, aan het briefgeheim is overeenkomstig de maatschappelijke ontwikkelingen het telefoon- en telegraafgeheim toegevoegd, terwijl het onderhavige artikel betrekking heeft op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in het algemeen.

Onhelder achtten deze leden de stelling in de memorie van toelichting op blz. 40, als zou in tegenstelling tot het rapport van de Staatscommissie de formule zijn verkozen van een direct werkend recht boven die van een instructienorm. Dit zou immers betekenen dat de burger de mogelijkheid geboden wordt om rechtstreeks op de norm een beroep te doen en de eerbiediging daarvan zonodig met steun van de rechterlijke macht af te dwingen. Zolang echter onduidelijk is wat de wetgever onder persoonlijke levenssfeer precies verstaat, komt de betekenis van de verleende bevoegdheid in de zin van een directe toekenning van een recht niet erg over het voetlicht. In verband daarmee lijkt het overigens wel weer realistisch een delegatiebevoegdheid in te bouwen voor de beperkingen. De waarborg blijft dan uiteraard dat voor het invoeren van beperkingen steeds een formeel wettelijke grondslag vereist is.

Leden van de V.V.D.-fractie spraken er grote voldoening over uit dat een apart grondwetsartikel aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer was gewijd. Moet uit het standpunt van de Regering «dat het probleem van de doorwerking van de grondrechten in de horizontale verhoudingen geen bezwaar oplevert de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als een direct werkend recht te redigeren» worden afgeleid dat de Regering aan het grondrecht van artikel 1.10 in principe horizontale werking wil verlenen?

Waarom wordt in het eerste lid de bevoegdheid gegeven krachtens de wet het grondrecht te beperken? Kunnen, ook al is op dit moment niet volledig te overzien welke regelingen en beperkingen noodzakelijk zullen zijn, daarvan nu reeds voorbeelden worden genoemd?

Opneming in de grondwet van een artikel dat de persoonlijke levenssfeer beschermt, beschouwde men in de C.P.N.-fractie als een positieve daad. Die bescherming is zowel met betrekking tot de overheid als met betrekking tot derden van groot belang. De thans aan de Kamer voorgelegde formuleringen lijken evenwel als doel te hebben niet zozeer de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, als wel het scheppen van hiaten bij die bescherming, zo meenden de leden nu aan het woord.

Zo worden in het eerste lid reeds beperkingen, «bij of krachtens de wet» geïntroduceerd. De voorstellers geven zelf al aan dat zij deze formulering zo ruim hebben gekozen, om naderhand allerlei regelingen en beperkingen mogelijk te maken. Het gevaar gaat dan natuurlijk ontstaan dat men wordt voorzien van een gevoel van privacy-bescherming, terwijl in werkelijkheid via de geschapen beperkingen de privacy op allerlei wijzen wordt aangetast.

De leden van de G.P.V.-fractie vroegen of bescherming van de persoonlijke levenssfeer ook inhoudt een recht op vormgeven aan en gebruik maken van maatschappelijke organisaties op levensbeschouwelijke grondslag van velerlei aard. Kan dit recht daarom een verbod aan de overheid inhouden tot het stellen van eisen die betrekking hebben op de interne verhoudingen binnen die maatschappelijke organisaties en op de inhoud van de werkzaamheden?

Tevens informeerden deze leden of er middels een derdenwerking van dit recht ook een beschermende werking uitgaat tegen het ontvangen van ongewenste informatie.



Zij meenden voorts een moeilijkheid te kunnen constateren wanneer dit recht gezien wordt in relatie tot de persvrijheid. Hoe is de verhouding daartussen en waar ligt de grens? Met name kan gedacht worden aan het indringen van de pers in de persoonlijke levenssfeer van bij voorbeeld leden van het Koninklijk Huis, of andere hooggeplaatste personen, het publiceren van foto's, van geruchten, enz.

#### *Tweede lid (registratie persoonsgegevens)*

Hier wordt de wetgever opdracht gegeven regels te stellen met betrekking tot «het vastleggen van persoonsgegevens». Naar de mening van de leden behorende tot de K.V.P., A. R. P. en C. H. U.-fracties is deze opdracht te beperkt. Juist vanwege de in de Grondwet te geven garanties voor de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zouden regels getroffen moeten worden voor «vastlegging, verwerking en verstrekking van persoonsgegevens». Wat is het standpunt van de bewindslieden hierover?

In de P.v.d.A.-fractie achtte men het tot stand komen van wetgeving ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen van persoonsgegevens dringend noodzakelijk. Deze leden vroegen zich af of de Regering, indien de commissie-Koopmans dit jaar zou adviseren, nog in de huidige kabinetsperiode met wetsvoorstellen terzake dacht te kunnen komen. Zij zouden het op prijs stellen als die voorstellen ook voorschriften zouden bevatten ten aanzien van particuliere informatiebureaus en de verzamelingen personeelsgegevens bij de overheid en in het bedrijfsleven. Gaarne zouden zij vernemen in hoeverre de regering ook in het internationaal overleg actief is ten einde beschermende regelingen op dit gebied te bevorderen. Zij wezen hierbij op het gevaar van het transport over de grens van persoonsgegevens naar zogenaamde «data-paradijzen».

Tot op dit ogenblik is de personen-registratie – zo meende de C.P.N.-fractie – een fel omstreden punt, zoals met name bij de laatste volkstelling is gebleken. Het opnemen van het voorgestelde tweede lid betekent in feite dat de invoering van zulk een persoonsregistratie reeds tevoren in de grondwet vastligt. Deze leden maakten hiertegen bezwaar.

#### *Derde lid (inzagerecht)*

De leden behorende tot de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. vroegen zich af waarom het derde lid aan dit artikel is toegevoegd. Hoewel zij het met de inhoud van dit lid als zodanig eens zijn, leek de aparte vermelding in de Grondwet hun onnodig. Naar hun mening vloeien de expliciet genoemde aanspraken vanzelfsprekend voort uit de formulering van het tweede lid. Waarom derhalve niet volstaan met dat tweede lid, mede gelet op de noodzaak van bondige formulering van de Grondwet? Het derde lid kwam de leden van de P.v.d.A.-fractie daarentegen te mager voor. Waarom wordt het recht van de burger op inzage van gegevens die over hem verzameld zijn niet zonder omhaal vastgelegd, onder toevoeging dat bij of krachtens de wet beperkingen kunnen worden gesteld? Deze leden waren van mening dat, waar hier een der meest wezenlijke waarborgen tegen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer in het geding was, de Grondwet het uitgangspunt voor de wettelijke regeling zou dienen vast te leggen, en de regeling niet volledig naar een gewone wet zou mogen doorschuiven.

Uit de V.V.D.-fractie kwam het verzoek aan de Regering om motieven te noemen voor beperking van het inzagerecht.

Na hetgeen de leden van de C.P.N.-fractie opmerkten over de beide eerste leden zetten zij bij de betekenis van het derde lid wel heel grote vraagtekens. De laatste passage van de op pag. 42 afgedrukte toelichting bij dit artikel versterkt de fopspeen-gedachte, door de nadruk waarmee hier gesteld wordt dat alleen inzage gegeven zal worden in die gegevens die de overheid daartoe beschikbaar wil stellen. Feitelijke inmenging in de privacy-sfeer, en de mogelijkheid van willekeur bij de hantering van de gegevens blijven op die wijze volledig mogelijk. Er wordt eigenlijk op die wijze een soort grondrecht voor de overheid geschapen, dat die overheid tegen de burger kan hanteren.

#### **Artikel 1.11 (huisrecht)**

Anders dan in het vorige artikel betreft het hier een bescherming van de persoonlijke levenssfeer, die krachtens traditie tot de totstandkoming van de klassieke grondrechten als zodanig terugreikt. Daarom stelde het de leden van de P.v.d.A.-fractie teleur dat in vergelijking met de huidige tekst en met de voorstellen van de staatscommissie een stap terug wordt gedaan door de bevoegdheid tot beperkingen op het huisrecht ook aan andere organen dan de formele wetgever toe te kennen. De verruiming van de beperkingsbevoegdheid wordt beargumenteerd met de constatering dat in tal van regelingen nu al verschil van mening mogelijk is over de vraag of nog wel aan de grondwettelijke eis wordt voldaan. Uit de in de toelichting gegeven voorbeelden blijkt daarvan niet. Zouden er andere voorbeelden zijn, waaruit het wel blijkt, dan zou het zeker gezien de sterk gestegen belangstelling voor het huisrecht eerder overweging verdienen die bepalingen kritisch onder de loep te nemen inplaats van de bestaande beperkingsbevoegdheid uit te rekenen. Naar analogie op de overgangsbepaling ten aanzien van artikel 1.10. zou dit wel het automatisch (op termijn) vervallen van de geïncrimineerde voorschriften moeten meebrengen.

Zoals de tekst thans luidt zou ook het binnentreden in de woning krachtens algemene maatregel van bestuur toelaatbaar worden. Dit strijdt wel zeer tegen het gegroeide rechtsbewustzijn dat men zich als persoon toch ergens voor een steeds meer opdringende buitenwereld moet kunnen afschermen. Handhaving van de bestaande beperkingsbevoegdheid – die dan echter in de materiële zin van het woord restrictiever wordt – zou voorts de aansluiting bij de beperking in artikel 1.12 inzake het brief-, telefoon- en telegraafgeheim handhaven, waar het wel degelijk in het voornemen ligt om enkele bestaande regelingen op de grondwettelijke tekst te gaan afstemmen.

Leden van de V.V.D.-fractie vroegen zich eveneens af of het tegen de wil van de bewoner binnentreden van de woning, toegestaan krachtens de wet, bij voorbeeld ingevolge provinciale en gemeentelijke verordeningen, niet te zeer tot uitholling van het «huisrecht» zou leiden, en of het niet wenselijk was de wettelijke praktijk in te snoeren tot de oorspronkelijke bedoeling van de Grondwet, in plaats van het laten uitdijen van de Grondwet tot de wildgroei van de wet. Zij meenden dat de rechtspositie van het individu daarmee gediend zou zijn.

Het tweede lid bouwt voort op wat reeds in een aantal wetten (bij voorbeeld: Monumentenwet artikel 31, 4e lid; Brandweerwet artikel 6, 2e lid; Hinderwet artikel 34, 5e lid; Drank- en Horecawet artikel 64, 2e lid) in gevarieerde vorm aan de binnentredenden is voorgeschreven. Het tweede lid nu voorgesteld is echter globaler van inhoud; de memorie van toelichting interpreteert verplichtingen die strikt genomen uit de voorgestelde tekst van het

artikel niet voortvloeien. Overeenkomstig een aantal wetten moet van het binnentreden binnen tweemaal vierentwintig uur proces-verbaal worden opgemaakt. De Grondwet zwijgt over de termijn; de memorie van toelichting suggereert dat het verslag van het binnentreden – men kan nog twisten over de vraag of slechts het moment van het binnentreden of ook het verder «binnen zijn» moet worden vastgelegd – hetzij bij het verlaten van de woning, hetzij binnen redelijke termijn dient te worden verstrekt aan de bewoner. Waarom wordt de voorkeur gegeven aan de term «schriftelijk verslag» boven «proces-verbaal»?

Enkele wetten, de Hinderwet en de Brandweerwet, leggen de binnentreders bovendien geheimhouding op van hetgeen hun omtrent het in het huis uitgeoefende bedrijf bekend is geworden, voorzover die geheimhouding niet strijd oplevert met andere wettelijke bepalingen.

Waarom dienen voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden slechts desgevraagd te geschieden en wordt een dergelijke gedragslijn niet als normaal en vanzelfsprekend uitgangspunt genomen?

De aan het woord zijnde leden vonden overigens het voorschrift vervat in het tweede lid te gedetailleerd om in een moderne, slechts hoofdlijnen bevattende, Grondwet thuis te horen, maar tevens te vaag geformuleerd om rechtstreeks werkend in een sluitend systeem voldoende bescherming te bieden. Zij aarzelden over de noodzaak van de voorgestelde bepaling in haar huidige vorm. Kan de Regering aangeven voor welke gevallen het nieuwe grondwettelijke voorschrift rechtstreeks van toepassing zal zijn naast de in de memorie van toelichting opgesomde bepalingen uit een aantal bijzondere wetten?

Vergeleken met de huidige grondwetsbepaling vindt hier – naar de mening van de C.P.N.-fractie – een aanzienlijke uitbreiding van het recht van binnentreden in een woning plaats. Zowel de redenen worden nu «bij of krachtens de wet» gegeven, als de personen worden «bij of krachtens de wet» aangewezen. De argumentatie voor deze nogal forse wijziging is zeer vaag gehouden. Zou de Regering die willen concretiseren?

Zoals reeds eerder in dit verslag door hen gesteld, waren de leden van de P.S.P.-fractie van mening dat deze bepaling een voorbeeld is van een grondrecht zoals het niet moet. Hier wordt vastgelegd een in de praktijk scheefgegroeide situatie ontstaan door systematische aantasting van de persoonlijke levenssfeer. Deze leden pleitten ervoor dit artikel te vervangen door één waarin de oorspronkelijk bedoelde waarborgen zijn opgenomen en zelfs uitgebreid.

Wat is de zin – zo werd van G.P.V.-zijde gevraagd – van de aparte vermelding van deze bepaling? Kon niet worden volstaan met de algemene formulering van artikel 1.10, zodat de onderhavige regeling in de formele wet te vinden zou zijn?

### **Artikel 1.12 (brief – , telefoon – en telegraafgeheim)**

De leden van de P.v.d.A.-fractie achtten het winst dat thans met het briefgeheim ook het telefoon- en telegraafgeheim grondwettelijk wordt vastgelegd. Het in een enkele adem noemen van de drie categorieën ligt erg voor de hand. Het trekt de aandacht dat, voorzover kon worden nagegaan, slechts bij de bespreking van dit artikel in de memorie van toelichting een beroep op de staatsveiligheid wordt gedaan. Op zich zelf ligt het tamelijk in de reden dat

juist hier gewag gemaakt wordt van de BVD, zeker nu delegatiebevoegdheid wordt uitgesloten. Toch leidt dit tot de vraag hoe de positie van de BVD is met betrekking tot de reeks andere bepalingen waar zijn bestaan en activiteiten niet werden vermeld.

In de opzet van de Regering wordt de mogelijkheid tot schending van het briefgeheim verruimd, zo meende de C.P.N.-fractie. Bestaat die mogelijkheid op dit ogenblik slechts op last van de rechter, de Regering wil die machtiging ook aan anderen verstrekken, en op hun beurt de gemachtigden weer het recht geven anderen daartoe aan te wijzen. Gezien de toelichting denkt de regering daarbij aan de tot haar beschikking staande geheime politie, zoals de BVD. Komt het nu al voor dat brieven anders dan op last van de rechter worden geopend? Zo niet, waarom is er dan thans opeens deze behoefte? Denkt de Regering bij het geven van machtiging aan met name aan te wijzen personen of aan bepaalde instanties?

De leden van de G.P.V.-fractie konden er mee instemmen dat ook het telegraaf- en telefoongeheim werd ingevoerd. Zij konden echter niet goed beoordelen of de wijdere strekking van deze bepaling dan de overeenkomstige bepaling in het Europese Verdrag nog speciale juridische problemen met zich mee kan brengen.

Deze leden vroegen voorts of ook ten aanzien van het briefgeheim een derdenwerking aanwezig is. Geldt het briefgeheim dan ook tussen bijvoorbeeld ouders en minderjarige kinderen of tussen echtgenoten? Een dergelijke wijdere strekking dient huns inziens als ongewenst te worden beschouwd.

### **Artikel 1.13 (onteigening)**

Het was de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. opgeval len, dat voorgesteld wordt het tweede lid van het bestaande artikel 165 Grondwet te laten vervallen. Op het eerste gezicht leek dit een verarming. Deze leden vroegen zich af wat de gevolgen zullen kunnen zijn van het feit, dat dit lid: «De wet bepaalt de gevallen in welke de voorafgaande verklaring (dat het algemeen nut de onteigening vordert) bij de wet niet wordt vereist» niet meer in de nieuwe Grondwet terugkeert. Met name dachten zij hierbij aan in de onteigeningswet genoemde gevallen zoals verdedigingswerken, kanalen e.d.

Met voldoening hadden leden van de V.V.D.-fractie kennis genomen van de wil van de Regering om buiten twijfel te stellen dat aan de bestaande grondwettelijke verplichting tot volledige schadevergoeding bij onteigening niet wordt getornd. Hoe is daarmee wetsontwerp 13 714 tot wijziging van de Onteigeningswet te rijmen, met dien verstande dat de te vergoeden werkelijke waarde van het onteigende goed wordt vervangen door de gebruikswaarde daarvan?

Zullen schadeloosstelling of tegemoetkoming in de schade bij vernietiging of onbruikbaarmaking van eigendom beperkt blijven tot uitzonderingsgevallen?

Waarom wordt in het eerste en het derde lid de mogelijkheid tot delegatie geschapen?

De leden van de G.P.V.-fractie constateerden dat de clausule in het tweede lid van dit artikel «in geval van nood» veel vager is dan de nauw omschreven

gevallen in het derde lid van het bestaande artikel 165. Zij vroegen of hierdoor niet een verminderde rechtsbescherming ontstaat. Kan een «geval van nood» zich bijvoorbeeld ook voordoen wanneer er sprake is van een politieke of maatschappelijke noodzaak? Bestaat in dat geval dan niet het gevaar dat dit recht op de lange duur geheel uitgehold zal worden?

Deze leden merkten tevens op dat het fundamentele recht op eigendom noch hier noch elders erkend wordt. Wat is de reden van deze omissie? Zij wezen erop dat dit recht naar christelijke overtuiging reeds erkend werd bij de aanvang der mensheid en later bevestigd werd door de mozaïsche wetsbepaling «Gij zult niet stelen», welk gebod nimmer is opgeheven.

#### **Artikel 1.14 (vrijheidsontneming)**

Moeten het tweede lid en de toelichting op blz. 49 zo worden verstaan, dat iemand, die met machtiging is opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis, niet de gelegenheid hoeft te worden geboden een beroep op de rechter te doen, teneinde in vrijheid te worden gesteld? Of dient – zo informeerde men uit de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. – een verzoek tot intrekking van de machtiging geregeld te worden in de (gewijzigde) Krankzinnigenwet dan wel de Wet bijzondere opnemings in psychiatrische ziekenhuizen? Is de term «redelijke termijn» in het derde lid van dit artikel niet te rekkelijk en voor velerlei uitleg vatbaar? Zou het niet beter zijn de termijn bij dan wel krachtens de Wet te doen bepalen?

Het blijft te betreuren, aldus de leden van de P.v.d.A.-fractie, dat het op basis van de huidige legislatieve praktijk blijkbaar voorshands onvermijdelijk is om tot een ruimere formulering te komen van de bevoegdheid om iemand van zijn vrijheid te beroven, wil althans vastgehouden worden aan de grondregel van vermindering van ongeschreven beperkingen op grondrechten. Vrijheidsontneming is een zo ernstige en ingrijpende zaak dat daartoe niet anders kan worden besloten dan bij duidelijk bij de wet aangegeven gevallen door tussenkomst van de rechter. Tegen de redenering dat in artikel 87 Provinciewet en artikel 195 Gemeentewet een algemene delegatiebevoegdheid besloten ligt, hadden deze leden echter geen verweer, noch zagen zij kans op korte termijn voorstellen te doen om in die situatie wettelijk verandering te brengen.

De beschreven situatie bij de Besmettelijke Ziektenwet achtten zij onacceptabel. De in de artikelen 1 tot en met 5 van die wet geopende mogelijkheid van vrijheidsbeneming door de Kroon is eerder een aansporing om de desbetreffende bepalingen te wijzigen dan om tot verruiming van de Grondwettelijke tekst te besluiten.

Leden van de V.V.D.-fractie betuigden hun instemming met de introductie van het «habeas corpus» - beginsel in de Grondwet. Minder tevreden waren zij over de mogelijkheid tot vrijheidsontneming krachtens de wet. Is de opsomming van het aantal gevallen waarin nu reeds een dergelijke vrijheidsontneming mogelijk is, uitputtend? Zou het niet overweging verdienen de genoemde wettelijke bepalingen aan te passen?

Nu de Regering zelf uitdrukkelijk de vraag aansnijdt in hoeverre grondrechten van hem wie rechtmatig de vrijheid is ontnomen kunnen worden beperkt – kennelijk minder dan voorheen, anders zou aan een dergelijke bepaling geen behoefte bestaan – achtten de aan het woord zijnde leden het gewenst dat de Regering zelf zich op de verhouding tussen grondrechten en vrijheidsontneming gaat bezinnen, en niet een nadere interpretatie door de rechter afwacht. De Regering is immers verantwoordelijk voor de beleidsruimte die aan de directies van gevangenen en inrichtingen gelaten

wordt. Bovendien is het aan twijfel onderhevig of de rechter zich met zijn oordeel binnen die beleids marge zal willen of kunnen bewegen.

Het kwam de leden van de C.P.N.-fractie voor dat de huidige formulering van de grondwet, waarbij bij aanhouding onmiddellijk daarna een rechterlijk bevel nodig is, een grotere rechtswaarborg voor de burger biedt dan de door de regering voorgestelde. In het bijzonder geldt dat voor mensen die niet precies van de wetten op de hoogte zijn. Vervolgende instanties lijken hier een zekere ruimte voor willekeur te krijgen. De regering zet niet duidelijk uit een waarom zij deze wijziging wenst. Wil ze dat alsnog doen?

#### **Artikel 1.15 (nulla poena-regel)**

Het voorstel om dit beginsel ook in de Grondwet te noemen, riep in de bijzondere commissie geen bezwaren op.

#### **Artikel 1.16 (ius de non evocando)**

De bewindslieden menen dat de vraag naar de horizontale werking van grondrechten per artikel of zelfs per categorie van gevallen moet worden beantwoord. Zij constateren zonder hierover een oordeel te geven dat deze burgers onderling. Reagerend op de Raad van State gaan zij – al is het in uitkomsten van de jurisprudentie onwenselijk achten. betekent dit dat de beeen wat versluiserende formulering – wat verder door te ontkennen dat zij de uitkomsten van de jurisprudentie onwenselijk achten. Betekent dit dat de bewindslieden, net als de Hoge Raad, een tamelijk vergaande horizontale werking aanvaardden?

#### **Artikel III (additionele artikelen)**

##### **Algemeen**

De verschillende onder artikel III van het wetsontwerp voorgestelde additionele bepalingen gaven aan de fracties van de P.v.d.A., de K.V.P., de V.V.D., de C.H.U., de P.P.R., D.S.'70, de S.G.P., de P.S.P., het G.P.V. en de heer Huijzen aanleiding tot de in deze paragraaf en volgende paragrafen van het verslag weergegeven vragen en opmerkingen.

De genoemde leden zouden graag vernemen op welk tijdstip de termijn van vijf jaar, voorkomende in de artikelen A1.6.1, A1.9, A1.10 en A1.15 ingaat. Zij constateerden voorts dat het hier om een fatale termijn gaat, zulks in afwijking van de Staatscommissie voor zover het betreft het verdwijnen van het zogenaamde processieverbod. Dit betekent dat de diverse in de Grondwet toegekende rechten in werking treden, ongeacht of eventueel hiermee strijdige wettelijke regelingen intussen zijn aangepast en ongeacht eveneens of eventueel wenselijke nieuwe wettelijke regelingen zijn tot stand gekomen. Ware het niet de bedoeling om het tweede deel van de algemene grondwetsherziening tot stand te laten komen aan het einde van de volgende kabinetsperiode zodat dan de gelegenheid bestaat om de nu vastgestelde termijnen te verlengen – trouwens ook om de nu vast te stellen additionele artikelen te schrappen indien zij inmiddels hun betekenis hebben verloren – dan zou deze opzet wel voor commentaar vatbaar zijn. Heeft de Regering zich geschaard achter de minderheid in de Staatscommissie (de heren Jeukens en Meuwissen) die meende dat de inwerkingtreding van grondrechten niet afhankelijk dient te worden gesteld van een wettelijke regeling (noot op blz. 94 van het Tweede Rapport)? Deelt de Regering eveneens de mening dat de constitutionele situatie zo veel mogelijk in de tekst van de grondwetsartikelen zelf moet zijn beschreven en dat derhalve het aantal additionele bepalingen zo beperkt mogelijk moet blijven?

Kunnen de bewindslieden een overzicht per artikel geven van de noodzakelijke, dan wel wenselijke wetswijzigingen? De bewindslieden merken in hun Nader Rapport op dat met de voorbereiding van de aanpassingen in de wetgeving niet gewacht hoeft te worden tot het tijdstip van afkondiging van de grondwetswijziging. Deze opmerking heeft slechts academische betekenis indien zij niet wordt aangevuld met voorbeelden van een dergelijke voortvarende aanpak. Er is overigens geen bijzondere reden om aan te nemen dat de huidige wetswijzigingen niet binnen vijf jaar tot stand zullen komen.

De Regering deelt mede dat het haar bedoeling is het bestaande artikel 215 van de Grondwet in essentie te handhaven, zulks overeenkomstig het voorstel van de Staatscommissie. Hoewel het derhalve niet veel verschil maakt of het overgangsrecht in de volgende kabinetsperiode beheerst zal worden door de nieuwe bepaling, dan wel door artikel 215, maakten de leden van de hierboven opgenoemde fracties van deze gelegenheid gebruik om te informeren of de in het mondeling overleg van 28 april uitgesproken wens dat ook de procedure voor grondwetsherziening nog in dit eerste deel van de algehele grondwetsherziening wordt betrokken, vervulling wacht. Los hiervan zagen deze leden gaarne de stelling toegelicht dat artikel 215 niet van toepassing is op 'die bepalingen van hoofdstuk 1, welke voor de burger rechtstreeks werkende rechten bevatten'. Geldt dit dan niet voor de rechtstreeks werkende rechten voortvloeiend uit of door de rechter ontdekt in andere hoofdstukken van de Grondwet? Op grond van welke redenering handhaaft artikel 215 niet de gelding van lagere regelingen, indien strijdig met grondrechten?

De bewindslieden achten geen overgangsbepaling nodig voor de artikelen 1.1. (nondiscriminatie), 1.3. (benoembaarheid), 1.5. (recht van petitie), 1.7. (meningsuiting), 1.8. (vereniging), 1.11 (huisrecht), 1.13 (onteigening), 1.14 (habeas corpus) en 1.16. (ius de non evocando). Voor een deel betreft het hier bepalingen die uit de bestaande Grondwet of uit een wet zijn overgenomen. Meent de Regering dat de directe inwerkingtreding in 1977 van de nieuwe bepalingen geen veranderingen in procedures noodzakelijk maakt? Zullen de bij de politie geldende instructies bij voorbeeld niet gewijzigd moeten worden, als de Grondwet eist dat de bewoner een schriftelijk verslag krijgt van het tegen zijn of haar wil binnentreden in zijn of haar woning?

#### *Artikel A 1.4 (overgangsregeling kiesrecht)*

Waarom is hier niet alleen geen fatale termijn maar zelfs geen streefdatum voor aanpassing van met de Grondwet strijdige regelingen voorgesteld? Betekent dit dat regionale organen en wijkraden waar het actief en/of passief kiesrecht beperkt is, nog ten eeuwigden dage zullen kunnen voortbestaan? Nu dit voorrecht uitsluitend geldt voor organen die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 1.4 «bestaan», is het van belang te weten, op welk moment een algemeen vertegenwoordigend orgaan naar de mening van de Regering begint te «bestaan». Is dat op het moment van vaststelling van de desbetreffende regeling, op dat van de verkiezing of op dat van de eerste vergadering? En op welk moment eindigt het bestaan van een algemeen vertegenwoordigend lichaam? Is dat reeds het geval bij elke wijziging in de daaraan ten grondslag liggende regeling, bij elke toetreding van nieuwe groepen (gemeenten, wijken, straten) of elke afsplitsing van deelnemende groepen? Zo ja, dan zullen dergelijke wijzigingen in regeling of deelnemersbestand dus vergezeld moeten gaan van voorstellen die de strijdigheid met de Grondwet opheffen.

#### *Artikel A 1.6.1 (overgangsregeling voor het belijden van godsdienst of levensovertuiging buiten gebouwen)*

Van de zijde van één lid van de P.v.d.A.-fractie was naar aanleiding van het voorgestelde artikel 1.6 eerder in dit verslag geciteerd uit het handboek van Dr. B. de Goede. Dit lid informeerde of de bewindslieden betogende dat de

overgangsbepaling de wetgever in de gelegenheid stelt bestaande voorschriften aan te passen, ook gedacht hebben aan het feit dat godsdienstoefening op de openbare weg ook de andersdenkende niet ongemoeid laat.

De Regering merkt in het Nader Rapport op dat in de periode van vijf jaar tot aan het in werking treden van artikel 1.6 ook buiten gebouwen, een zekere eenheid van recht kan worden bewaard door toepassing van artikel 185 (vernietigingsrecht) van de gemeentewet. Betekent dit dat, terwijl de regeling van processies nú door de Grondwet beheerst wordt en die regeling ná de overgangperiode in een wet moet zijn neergelegd, de regeling in de overgangperiode zélf door de (jurisprudentie van de) Kroon wordt bepaald? Overigens kleeft dit instrument het gebrek aan dat het vervalt drie maanden na het nemen van een besluit door de gemeente, zodat bestaande gemeentelijke regelingen gebaseerd op het bestaande processieverbod in de praktijk nog vijf jaar kunnen voortbestaan.

#### *Artikel A 1.9 (overgangsregeling voor het recht van betoging)*

De leden behorende tot de eerder opgenoemde fracties vernamen graag onder welke omstandigheden de Regering het verantwoord zou vinden om de erkenning van het recht van betoging eerder in werking te doen treden dan na vijf jaar. Is de Minister van Binnenlandse Zaken voornemens om bij alle gemeenten aan te dringen op het treffen van de nodige voorzieningen binnen een bepaalde tijdschema?

#### *Artikel A 1.10 (overgangsregeling persoonlijke levenssfeer)*

De constructie waarbij het tijdstip van inwerkingtreding van een grondrecht verschillend kan zijn voor de onderscheidene toepassingsgebieden van dat grondrecht, vormt voorzover na te gaan een constitutioneel novum. Een gevolg is dat de opzet van artikel 1.10 eerste lid als een direct werkend recht zodanig wordt aangetast dat deze bepaling eigenlijk eerder net als het tweede lid en het derde lid als instructie aan de wetgever fungeert, zij het dan dat de wetgever zelf en niet de Grondwet bepaalt voor welke toepassingsgebieden de oorspronkelijke opzet gehandhaafd kan blijven.

De eerder aangeduide leden ontvingen gaarne een, bij voorkeur uitputtende opsomming van de toepassingsgebieden die zich hier laten onderscheiden. Zou de Regering antwoorden dat dit niet mogelijk is omdat zich in de toekomst nieuwe, nu nog niet onderkende behoeften op het terrein van de privacy kunnen voordoen, dan toont zulks toch wel het gelijk van de Raad van State aan, waar deze betoogt dat de integrale inwerkingtreding van het eerste lid van artikel 1.10 steeds vooruit geschoven dreigt te zullen worden. Is dit niet een te voorzichtige benadering? Andere grondrechten, zoals bij voorbeeld de drukpersvrijheid, hebben in het verleden in de jurisprudentie steeds nieuwe toepassingsgebieden erbij kunnen krijgen zonder dat de behoefte ontstond om tijdelijk een toepassingsgebied uit te sluiten. Is het ook vanwege de degelijkheid van de constitutionele wetgeving niet beter om in ieder geval de laatste zin van het voorgestelde artikel A1.10 weg te laten dan wel te wijzigen?

Voor wat betreft een wijziging kan worden gedacht aan het enige toepassingsgebied dat door de Regering concreet wordt genoemd in de toelichting, dat van het vastleggen van persoonsgegevens. De Regering wil rekening houden met de mogelijkheid dat de desbetreffende wetgeving niet binnen vijf jaar gereed komt. Zonder dat de aan het woord zijnde leden hiermee hun oordeel over, laat staan hun instemming mét deze pessimistische verwachting tot uitdrukking wilden laten komen, stelden zij de vraag of het dan niet voldoende zou zijn om in het tweede lid de mogelijkheid van verlenging van de termijn van vijf jaar uitsluitend te laten gelden voor het toepassingsgebied «persoonsregistratie».



De termijn van vijf jaren is in andere overgangsbepalingen een fatale. Eerder is al opgemerkt dat de wetgever hier onder uit kan indien die termijn bij gelegenheid van het tweede deel van de algehele grondwetsherziening verlengd wordt. Zulks zal dan uiteraard in tweede lezing moeten geschieden met een meerderheid van twee/derde. Indien echter het voorstel van de Regering wordt gevolgd, zal tot verlenging van de fatale termijn voor inwerkingtreding van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen worden besloten door de gewone wetgever, dus met een gewone meerderheid.

In het Nader Rapport noemt de Regering dat logisch, aangezien het ook de gewone wetgever is, die het in de hand heeft of verlenging nodig is of niet. Daarop kan dan echter worden geantwoord, dat die logica dan ook bestaat bij de andere grondrechten. De bewindslieden stellen daar directe inwerkingtreding of inwerkingtreding na verloop van een fatale termijn voor, terwijl het ook daar de gewone wetgever is die zulks ongewenst kan maken door niet tijdig de nodige aanpassing in de wetgeving gereed te krijgen. Juist door verlenging van de termijn bij gewone meerderheid mogelijk te maken, krijgt het eerste lid van artikel 1.10 het karakter van een instructienorm voor de wetgever. Nu dit niet de bedoeling van de Regering is, lijkt het beter om hier een versterkte meerderheid te eisen, zoals vaker gebeurt waar de Grondwet verandering in haar eigen inhoud aan de wetgever delegeert.

#### *Artikel A 1.12 (overgangsregeling voor het brief-, telefoon- en telegraafgeheim)*

De bewindslieden geven in het geheel geen toelichting op dit voorstel. De leden behorende tot de eerder opgesomde fracties herkenden in de voorgestelde formulering een voorbeeld van de zojuist door hen bepleite aanpak waarbij toepassingsgebieden concreet worden omschreven. Intussen zouden zij graag vernemen waarom het briefgeheim niet direct in werking kan treden voor wat betreft brieven die zijn toevertrouwd aan overheidsorganen die geen openbare instelling van vervoer zijn. Denkt de Regering hier aan de directies van gevangenissen of staat haar geen concreet voorbeeld voor ogen? In dit laatste geval lijkt de beperking van de inwerkingtreding van het briefgeheim te kunnen vervallen.

#### *Artikel A 1.15 (uitzondering op de nulla-poena regel)*

Deze bepaling is niet geredigeerd als een overgangsregeling maar als een uitzondering op het grondrecht. Hoewel deze uitzondering natuurlijk haar betekenis verliest op het moment dat het Besluit Buitengewoon Strafrecht kan worden ingetrokken – wanneer zal dit mogelijk zijn? – blijft zij dan toch in de Grondwet voorkomen. Is geen andere constructie mogelijk?

#### **Artikel IV (financiële verhouding rijk-kerkgenootschappen)**

Het voorstel tot vernummering heeft tengevolge dat de regeling van de financiële verhouding tussen het rijk en de kerkgenootschappen de vorm krijgt van een additioneel artikel bij de grondrechten. Betekent dit dat de Regering hierin een grondrecht ziet? Zo neen, is het dan niet beter een andere, eventueel zelfstandige, plaats voor deze regeling onder de additionele artikelen aan te wijzen?

Dit additioneel artikel onderscheidt zich in zoverre van de andere die door de Regering nu zijn voorgesteld dat het geen termijn noemt. Dit kan tengevolge hebben dat nog gedurende zeer lange tijd deze sinds 1815 niet gewijzigde bepaling deel blijft uitmaken van de Grondwet. Waarom zou de Grondwet aan de wetgever niet een, eventueel verlengbare, termijn stellen? Kunnen de bewindslieden iets mededelen over de voortgang bij de voorbereiding van een wettelijke regeling?

**Artikel V (vervallende artikelen)**

Kan additioneel artikel I niet eveneens vervallen?

De voorzitter van de bijzondere commissie,  
Van Thijn

De griffier van de bijzondere commissie,  
De Beaufort