

Zitting 1976–1977

13 872

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

Nr. 7

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1975–1976

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 23 september 1976

ALGEMEEN**§ 1. Inleiding**

Alvorens in te gaan op de verschillende onderwerpen, die in het voorlopig verslag aan de orde zijn gesteld, spreken wij onze vreugde uit over de positieve ontvangst van het wetsontwerp. Dat sluit uiteraard kritische vragen en kanttekeningen en afwijkende inzichten op onderdelen niet uit, maar de door vele fracties geuite principiële waardering voor dit wetsontwerp zal voor ons een grote steun betekenen bij de verdere behandeling ervan.

Wij maken in dit verband in het bijzonder melding van de positieve opmerking van de zijde van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. over de uitvoerigheid van de memorie van toelichting. De memorie van toelichting is inderdaad vrij uitvoerig en aan bepaalde onderdelen kan een zeker theoretisch karakter niet worden ontzegd. Wij meenden evenwel, dat het door de aard van het betreffende onderdeel en door het feit, dat de verschillende onderdelen ook door de staatscommissie – overigens terecht – waren aangesneden, wenselijk was een bespreking van een aantal algemene vragen, waarvan de beantwoording praktische gevolgen kan hebben, niet uit de weg te gaan; wij zouden dan licht van versluiering der problemen kunnen zijn becht.

Wij verheugen ons over de instemming welke van de zijde van verschillende fracties is geuit met de overlegging aan de Staten-Generaal van het advies van de Raad van State en het nader rapport daaromtrent. De leden van de V.V.D.-fractie spraken daarbij de hoop uit, dat deze handelwijze spoedig ten aanzien van alle wetsontwerpen zou worden toegepast. Voor wat betreft de verdere wetsontwerpen inzake grondwetsherziening ligt het inderdaad in de bedoeling ook daarbij de adviezen van de Raad van State en de nadere rapporten over te leggen, zoals reeds in de brief inzake de werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet (13 871) is aangekondigd. Daarin is er aan het slot van punt 4 op gewezen, dat de bijzondere functie van de Raad van State ten aanzien van staatsrechtelijke aangelegenheden dit ten aanzien van de wetsontwerpen inzake grondwetsherziening reeds thans verantwoord maakt. Voor andere wetsontwerpen dient echter niet te worden vooruitgelopen op de voorgestelde wijziging van de Wet op de Raad van State inzake de openbaarheid van de adviezen van de Raad.

De fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hebben aandacht geschonken aan de wijze waarop de voorgestelde grondrechten over de verschillende wetsontwerpen zijn verdeeld, een onderwerp dat tevens de brief over de werkwijze ten aanzien van de grondwetsherziening (13 871) betreft. Zij wijzen erop, dat een verdere uitsplitsing mogelijk zou zijn geweest. Bij wijze van voorbeeld vermelden zij een verdeling van de (klassieke) grondrechten niet over 3 maar over 7 wetsontwerpen.

Zoals de fracties terecht stellen, is de verdeling over de wetsontwerpen ingegeven door overwegingen van praktische aard. Daarbij is er niet aan te ontkomen, dat, welke verdeling men ook kiest, steeds verschillende alternatieven daartegenover kunnen worden gesteld. Alternatieven, die enerzijds op goede gronden kunnen worden verdedigd doch die anderzijds toch ook weer hun bezwaren hebben. Dit laatste geldt ook voor het alternatief, dat de genoemde fracties als voorbeeld stellen. Zo zou samenvoeging van de artikelen 1.1. en 1.2 in één wetsontwerp hebben meegebracht, dat het gelijkheidsartikel onnodig de verzwaarde weg van een *rijkswet* zou hebben moeten afleggen en dat dit grondrecht thans nog niet bij de Tweede Kamer zou zijn ingediend. Samenvoeging in één wetsontwerp van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging met de vrijheid van onderwijs lijkt ons evenzeer bezwaarlijk. Het door de fracties gememoreerde argument «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» zou tegen deze laatste samenvoeging kunnen worden ingeroepen.

Wij zijn nog steeds van mening, dat de in de ingediende wetsontwerpen tot uitdrukking komende verdeling van de grondrechten op goede gronden berust.

Het verheugt ons dat verschillende fracties hun instemming hebben betuigd met bundeling van bepalingen inzake grondrechten in één hoofdstuk en dat tegen plaatsing van deze rechten in een eerste hoofdstuk geen bezwaren naar voren zijn gebracht.

De fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. plaatsen enkele kanttekeningen bij de volgorde van de verschillende hoofdstukken van de herziene Grondwet, welke volgorde in de brief over de werkwijze (13 871) is aangegeven. Onze visie op dit punt heeft trekken gemeen met hetgeen wij zojuist ten aanzien van de verdeling van de grondrechten over de verschillende wetsontwerpen naar voren hebben gebracht. De situatie is niet deze, dat de voorgestelde indeling sacrosanct is en een andere indeling verwerpelijk. Tegenover elke indeling kunnen ook hier weer verdedigbare alternatieven worden geplaatst. De voorgestelde indeling vormt in onze ogen een consistent geheel, waarin de rechten van de burger op de voorgrond worden gesteld en waarin vervolgens de verschillende categorieën van staatsorganen worden behandeld, te beginnen met de rijksorganen en eindigend met de lagere openbare lichamen. Een hoofdstuk over de herziening van de Grondwet vormt dan de afsluiting.

Men moet achter deze volgorde niet te veel zoeken. Overwegingen van consistentie hebben ons in dezen geleid. Wij menen te moeten ontraden de voorgestelde volgorde te vervangen door één welke op een bepaalde staatsrechtelijke filosofie berust. Te voorzien is immers dat het dan niet gemakkelijk zal zijn overeenstemming te bereiken.

Wij geven de genoemde fracties gaarne toe, dat een volgorde, waarin na de grondrechten vervolgens eerst de Staten-Generaal en daarna de Regering zou worden opgenomen, eveneens denkbaar is. In navolging van de Proeve en de Staatscommissie Cals/Donner, hebben wij in dit opzicht meer aangesloten bij de bestaande Grondwet, waarin het hoofdstuk inzake de Staten-Generaal wordt voorafgegaan door dat over de Koning.

Van de zijde van de C.P.N. is opnieuw twijfel uitgesproken of de hele grondwetsherziening nog wel doorgang moet vinden nu enkele van de belangrijkste voorstellen die de Regering gepresenteerd heeft in de Nota omtrent het grondwetsherzieningsbeleid (12 944), nl. de invoering van een be-

perkt districtenstelsel en de rechtstreekse verkiezing van de kabinetsformateur, door de Kamers zijn afgewezen. De leden van de C.P.N.-fractie hebben de indruk dat onze animo voor grondwetsherziening aanzienlijk is gedaald. De behandeling van de voorstellen zal zich over een reeks van kabinetsperiodes gaan uitstrekken. Op zich zelf achten zij overigens de methode die wij in onze brief over de werkwijze (13 871) hebben aangegeven voor de grondwetsherziening, acceptabel; dat constateren wij met genoegen.

Wat betreft de vraag naar de zin van de algemene grondwetsherziening is reeds bij de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid gebleken dat de C.P.N.-fractie daarover anders denkt dan de Regering. De Regering heeft de algemene grondwetsherziening steeds als urgent beschouwd en staat ook nu nog op het standpunt dat de herziening van groot belang is. Het laatst is dat uitvoerig uiteengezet in de brief over de verdere gang van zaken (13 472, nr. 1) onder punt 5. Wij volstaan met daarnaar te verwijzen; slechts merken wij nog op dat de inhoud van de wetsontwerpen die nu aan de orde zijn, nl. die betreffende de grondrechten, een duidelijke illustratie vormen van het belang van het herzieningswerk.

Dat tot op heden nog slechts een deel is ingediend van de reeks wetsontwerpen die nodig zijn voor de totale grondwetsherziening, heeft dan ook niet te maken met een verondersteld gedaalde animo aan onze kant. De factoren die wel een rol spelen, zijn onlangs besproken in het mondeling overleg van 28 april jl. tussen de bijzondere commissie Grondwet/Kieswet (9181) en de tweede ondergetekende; zie het verslag, stuk 13 871, nr. 3, blz. 2/3. Het verheugt ons zeer dat de commissie blijk heeft gegeven ernaar te willen streven dat een zo groot mogelijk aantal wetsontwerpen nog in deze zittingsperiode in eerste lezing wordt afgehandeld.

De relativering, die in het vorenstaande enigszins is geuit ten aanzien van de indeling in wetsontwerpen en de volgorde van de hoofdstukken, is misschien wel het meest op zijn plaats bij de volgorde van de grondrechtsartikelen. De leden van de G.P.V.-fractie hebben moeite met de voorgestelde volgorde en vragen waarom het gelijkheidsbeginsel als eerste artikel is opgenomen.

Bij de voorbereiding van het wetsontwerp hebben wij de vraag van de volgorde van de grondrechten gezien en een aantal mogelijkheden overwogen. Wij konden daarbij niet ontkomen aan de slotsom, dat elk van die mogelijkheden tegelijkertijd verdedigbaar, aanvechtbaar en arbitrair is. Waar de één het primaat van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging bepleit, wil de ander de eerste plaats toekennen aan bij voorbeeld de vrijheid van meningsuiting, het non-discriminatieverbod of de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Wij hebben ons toen laten leiden door – voor zover mogelijk – hetgeen de bestaande Grondwet hieromtrent biedt en door hetgeen de staatscommissie had aanbevolen. Wat wij daarbij zeer bewust hebben trachten te vermijden is een volgorde welke op een ideële voorkeur van godsdienstige, levensbeschouwelijke, politieke of andere aard berust. Een dergelijke volgorde zou niet alleen toch arbitrair zijn maar ook tot discussies kunnen leiden welke de geesten zouden verdelen in plaats van deze te verenigen. Wij wijzen er overigens op, dat de volgorde van de artikelen geen enkele betekenis heeft voor de rechtsgevolgen ervan. Wij hopen, dat de voorgestelde volgorde ook voor de bovengenoemde leden bij nadere overweging aanvaardbaar zal zijn.

Aantasting van grondrechten door grondrechten

Hoewel in het voorlopig verslag enerzijds instemming wordt betuigd met de conclusie van de regering, dat geen behoefte bestaat aan opneming van een bepaling overeenkomstig artikel 17 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wordt anderzijds de vraag opgeworpen waarom geen bepaling is opgenomen om de aantasting van grondrechten en wellicht ook van andere zeer zwaarwegende belangen door grondrechten tegen te gaan. Verwezen wordt daarbij

naar de intrede van prof. dr. G. van den Bergh in 1936 over de democratische staat en de niet-democratische partijen, waarin onder meer de vraag wordt aangesneden in hoeverre politieke partijen, al dan niet als vereniging georganiseerd, wier doelstellingen in strijd met de goede zeden zijn, mogen worden verboden.

In de memorie van toelichting is er reeds op gewezen, dat de beperkingsclausules voldoende mogelijkheden inhouden om de in dit opzicht noodzakelijke maatregelen te treffen. Van die mogelijkheid is reeds in verschillende gevallen gebruik gemaakt, zoals ook in het voorlopig verslag wordt opgemerkt. Wij wijzen hierbij nog op het volgende.

In het wetsontwerp zijn alle grondrechten, welke de burger het recht tot bepaalde gedragingen verschaffen, voorzien van een beperkingsclausule. Dit brengt mee, dat de wetgever de uitoefening van een grondrecht, ook wanneer daardoor iemand anders in zijn grondrecht wordt aangetast, aan beperkingen kan onderwerpen. Deze mogelijkheid heeft de wetgever, zoals reeds werd opgemerkt, op verschillende wijzen benut. Belangrijke voorbeelden daarvan biedt het Wetboek van Strafrecht, waarin tal van strafbaarstellingen voorkomen welke (mede) dienen om de burgers in hun grondrechtelijke belangen te beschermen. Gewezen zij onder meer op de artikelen 137c en volgende, welke tot doel hebben het recht om niet naar ras gediscrimineerd te worden te beschermen tegen een te ver gaande uitoefening van het recht gedachten of gevoelens te openbaren. Een ander voorbeeld biedt artikel 1401 Burgerlijk Wetboek. Dit artikel, dat gericht is tegen het begaan van onrechtmatige daden, kan ook in die gevallen worden ingeroepen waarin de betreffende daad wordt verricht in de uitoefening van een grondrecht, zoals sommige meningsuitingen welke iemands persoonlijke levenssfeer aantasten.

Uit deze voorbeelden blijkt, dat in het bestaande Nederlandse recht reeds een pakket van bescherming tegen aantasting van grondrechten door grondrechten aanwezig is. Daarbij is in het algemeen deze constructie gevolgd, dat het startpunt van de bescherming in wetgeving is gelegen, die verder voor een belangrijk deel door middel van rechtspraak wordt geëffectueerd. Zou men hieraan nu een grondwettelijke bepaling als artikel 17 van het Europees Verdrag toevoegen, dan zou dat aan de vraag waar de vrijheidsgrenzen van de burger bij de uitoefening van grondrechten liggen een sterk politieke component toevoegen en de beantwoording van die dikwijls politieke vraag niet in de eerste plaats aan de politiek verantwoordelijke organen maar primair aan de rechterlijke macht opdragen. De rechter zou dan bij voorbeeld de vraag moeten beantwoorden op welk moment iemand het recht op vrijheid van meningsuiting verliest als hij wijzigingen in het bestaande staatkundige bestel bepleit; godsdienstige, levensbeschouwelijke of politieke opvattingen van andersdenkenden bestrijdt; de ongelijkheid van man en vrouw belijdt; e.d.

Wij menen, dat, wanneer een dergelijke veelomvattende beperkingsbevoegdheid in één (te) simpele formule zou worden neergelegd, dit te zeer ten koste zou gaan van het waarborgkarakter van de grondrechten en de rechterlijke macht te zeer voor politieke strijdvragen zou plaatsen. In het wetsvoorstel is daarom gekozen voor een systeem, dat de wetgever de gelegenheid biedt in te grijpen in die gevallen waarin naar zijn oordeel de uitoefening van een grondrecht verder moet worden beperkt; bij voorbeeld op de wijze als in artikel 137c Wetboek van Strafrecht is geschied. De beperkingsclausules voorzien daarin.

Niet voorgestelde grondrechten

In het voorlopig verslag wordt ten aanzien van een drietal onderwerpen de vraag gesteld waarom deze niet op een of andere wijze onder de voorgestelde grondrechten zijn opgenomen. Dit betreft de gewetensvrijheid, de migratievrijheid en de openbaarheid van bestuur. Wij merken hierover het volgende op.

De gewetensvrijheid komt in het wetsontwerp reeds op verschillende wijzen tot uitdrukking. Dit geschiedt in die zin, dat een aantal relevante verschijningsvormen van het persoonlijke innerlijke leven, waaronder het geweten, met zoveel woorden een plaats in het wetsontwerp heeft gekregen. Men denke aan de rechten die vervat zijn in artikelen als 1.6 (godsdienst en levensovertuiging), 1.7 (gedachten en gevoelens), 1.10 (persoonlijke levenssfeer). Men zou evenwel over het doel heenschieten, wanneer men in geheel algemene zin en los van enige concrete verschijningsvorm een recht op gewetensvrijheid als grondrecht zou opnemen. Een zodanig recht zou om niet bij voorbaat zonder praktische betekenis te zijn niet alleen de vrijheid moeten verschaffen bepaalde eigen normen te hebben maar ook de vrijheid zich naar die normen te gedragen. Geen enkele rechtsstaat evenwel kan toestaan, dat de burger zich met een beroep op het eigen individueel geweten aan legaal tot stand gekomen verplichtingen onttrekt. Er hoeft geen enkele twijfel over te bestaan, dat dit ook in de in het voorlopig verslag genoemde landen (West-Duitsland, Canada, Portugal) niet anders is. Dat noopt ertoe, dat een geheel algemeen geredigeerd recht op gewetensvrijheid of recht op erkenning van gewetensbezwaren gevolgd zou moeten worden door een beperkingsclausule die inhoudt, dat elke wettige verplichting in stand blijft; anders gezegd: dat elke beperking toegestaan is zolang deze niet met een algemeen verbindend voorschrift – geschreven of ongeschreven – in strijd komt, welk voorschrift per definitie niet het betreffende grondwetsartikel zelf kan zijn. Opneming van een dergelijk recht heeft naar onze mening weinig zin. Het doet daarentegen wel afbreuk aan andere grondrechten. Weinig zin heeft het, omdat het voor een deel een herhaling is van hetgeen in andere artikelen reeds besloten ligt en voor het overige een lege huls. Afbreuk aan andere grondrechten, omdat zo'n artikel bepaalde onderdelen van de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging en van de vrijheid gedachten en gevoelens te openbaren tot zich zou trekken op welke onderdelen dan veel meer beperkingen zouden moeten worden toegestaan dan thans bij de artikelen 1.6 en 1.7 het geval is. Dit betekent niet, dat wij niet positief zouden staan tegenover regelingen, welke voor bepaalde categorieën van gevallen, zoals de vervulling van de militaire dienst of de betaling van premie voor bepaalde sociale verzekeringen, aan gewetens- of gemoedsbezwaren ruimte bieden. Wij hebben echter grote bezwaren tegen het opnemen van een ongedifferentieerd recht op gewetensvrijheid of op een ongedifferentieerde erkenning van gewetensbezwaren als hier bedoeld.

Op verzoek van de leden van de P.v.d.A.-fractie is nagegaan in welke landen, leden van de VN, de gewetensvrijheid wel en in welke landen zij niet als grondrecht is aanvaard. Afgaande op de verzamelingen van A. J. Peaslee, *Constitutions of the world* (1968) en A. P. Blaustein en G. H. Glanz, *Constitutions of the countries of the world* (1971) zijn wij tot het hieronder weergegeven resultaat gekomen.¹ Het criterium dat wij daarbij gehanteerd hebben, is of de gewetensvrijheid, gewoonlijk aangeduid met de woorden «freedom of conscience», in de betreffende Grondwet (of wat daarvoor in de plaats treedt) met zoveel woorden is genoemd. Dat betekent ten eerste, dat uit het ontbreken van dit recht in een grondwet niet mag worden afgeleid, dat in het betreffende land geen gewetensvrijheid zou bestaan. Het betekent vervolgens, dat uit het wel in een grondwet voorkomen van de gewetensvrijheid weinig valt af te leiden omtrent de feitelijke situatie ten aanzien van de gewetensvrijheid, omdat niet blijkt welke beperkingen op het recht voorkomen en onder welke omstandigheden het recht moet functioneren. Wij menen dan ook, dat aan deze inventaris moeilijk een argument pro of contra het opnemen van de gewetensvrijheid als grondrecht in de Nederlandse Grondwet kan worden ontleend.

Wat betreft de vrijstelling van militaire dienst wegens gewetensbezwaren wijzen wij op het huidige artikel 196 van de Grondwet, waarvan wij de materiële inhoud beogen op te nemen in het hoofdstuk over wetgeving en bestuur. De kwestie van de migratievrijheid (bewegingsvrijheid, vestigingsvrijheid, vrijheid het land te verlaten) wordt bij het wetsontwerp inzake het Ne-

¹ De gewetensvrijheid komt voor in de grondwetten (of wat daarvoor in de plaats treedt) van Albanië, Bahama's, Bahrein, Bangla Desh, Barbados, Birma, Botswana, Brazilië, Bulgarije, Cambodja, Centraal-Afrikaanse Republiek, Chili, Colombia, Cyprus, Dominicaanse Republiek, Bondsrepubliek Duitsland, Duitse Democratische Republiek, Fidji, Gabon, Gambia, Grenada, Gyana, Hongarije, Ierland, India, Israël, Jamaica, Japan, Kenya, Kongo, Laos, Lesotho, Libanon, Libië, Madagascar, Malawi, Malta, Mauritanië, Mauritius, Nicaragua, Nigeria, Oeganda, Oekraïne, Paraguay, Peru, Polen, Roemenië, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Somalië, Sowjet-Unie, Swaziland, Tanzania, Togo, Trinidad en Tobago, Turkije, Wit-Rusland, Zaire, Zambia.

De gewetensvrijheid komt niet voor in de grondwetten (of wat daarvoor in de plaats treedt) van Afghanistan, Algerije, Argentinië, Australië, België, Benin, Bhoetan, Boeroendi, Bolivia, Boven-Volta, Canada, China, Costa Rica, Cuba, Denemarken, Ecuador, Egypte, El Salvador, Equatoriaal Guinee, Ethiopië, Filipijnen, Finland, Frankrijk, Ghana, Griekenland, Guatemala, Guinee, Guinee-Bissau, Haiti, Honduras, Indonesië, Irak, Iran, Italië, Ivoorkust, Jemen, Joegoslavië, Jordanië, Kameroen, Koeweit, Liberia, Luxemburg, Maldiven, Maleisië, Mali, Marokko, Mexico, Mongolië, Mozambique, Nederland, Nepal, Nieuw-Zeeland, Niger, Noorwegen, Oman, Oostenrijk, Pakistan, Panama, Portugal, Qatar, Saoedi-Arabië, Singapore, Soedan, Spanje, Sri Lanka, Suriname, Syrische Arabische Republiek, Thailand, Tsjaad, Tsjechoslowakije, Tunesië, Uruguay, Venezuela, Verenigde Arabische Emiraten, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, IJsland, Zuid-Afrika, Zuid-Jemen, Zweden.

derlanderschap, de toelating, uitzetting etc. behandeld. Wat de openbaarheid van bestuur betreft zijn wij voornemens bij een afzonderlijk wetsontwerp voor te stellen daarover een algemene bepaling in het hoofdstuk over wetgeving en bestuur op te nemen.

§ 2. Het karakter van de grondrechten

Over en naar aanleiding van het karakter van de grondrechten zijn in het voorlopig verslag van verschillende zijden opmerkingen gemaakt, met welke wij ons kunnen verenigen. Om niet in herhaling te vervallen zullen wij ons hier beperken tot die opmerkingen welke een reactie onzerzijds behoeven.

Onder verwijzing naar de memorie van toelichting is door leden van de P.v.d.A.-fractie de vraag gesteld of naar het oordeel van de Regering het bijzondere karakter van grondrechten in feite wel zo veel groter is dan dat van andere rechten.

Naar onze mening is in de opzet van het onderhavige wetsontwerp het onderscheid tussen grondrechten en andere rechten betrekkelijk doch niet afwezig. Dit onderscheid loopt min of meer parallel met de bijzondere plaats die de Grondwet in het Nederlandse bestel inneemt. Rechtens komt dit hierin tot uitdrukking, dat voor het wijzigen van een eenmaal vigerend grondrecht dezelfde verzwaarde procedure vereist is als voor elke andere grondwetswijziging. Dat is met name van belang voor de in de Grondwet geregelde beperkingsbevoegdheden die derhalve niet langs de weg van gewone wetgeving kunnen worden gewijzigd. Staatskundig gaat de betekenis nog wel wat verder. Niet alleen de lagere organen, ook de formele wetgever dient de Grondwet – dus ook de bepalingen van hoofdstuk I – te eerbiedigen. Weliswaar is de formele wet onschendbaar waardoor zij ook in de gevallen, waarin zij naar het oordeel van sommigen misschien in strijd met de Grondwet zou zijn, moet worden uitgevoerd, doch dat neemt niet weg, dat de wetgever een beweerde ongrondwettigheid met meer dan gewone aandacht zal onderzoeken. Parlement, Regering en publiciteitsmedia zullen een verwijt van ongrondwettigheid niet lichtvaardig negeren. Een en ander krijgt nog een extra accent door de omstandigheid, dat verschillende grondrechten voor velen in den lande een godsdienstige, levensbeschouwelijke of rechtsfilosofische grondslag hebben en zich uit dien hoofde onderscheiden van andere rechten. Wij menen dan ook dat opneming van een afzonderlijk hoofdstuk in de Grondwet voor de grondrechten alleszins verantwoord is.

De vraag in hoeverre een afzonderlijke plaats in de Grondwet moet worden toegekend aan de sociale grondrechten, wordt in de memorie van antwoord bij wetsontwerp 13 873 inzake sociale grondrechten besproken. Hier volstaan wij met de opmerking, dat wij niet de vrees delen dat het in één hoofdstuk samenvoegen van sociale en andere grondrechten een vervaging van de rechten in de richting van instructienormen zal veroorzaken. De tekstuele verschillen tussen de rechten en de instructienormen – die overigens beide zowel bij de klassieke als bij de sociale grondrechten voorkomen – zijn daarvoor duidelijk genoeg.

Naar de leden van de C.P.N.-fractie opmerken is de vraag aan de orde 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 wordt, dekken. Wij beantwoorden deze vraag ontkennend. Zowel de bestaande Grondwet als het voorgestelde hoofdstuk I bevat een open systeem, in dier voege, dat op geen enkele wijze de mogelijkheid wordt uitgesloten, dat de bevolking naast de in de Grondwet opgenomen grondrechten nog andere rechten heeft, bij voorbeeld door wetgeving of rechtspraak. De Grondwet sluit op dat punt geen enkele ontwikkeling uit en er bestaat ook geen enkele noodzaak, dat alle bestaande en gewenste rechten door interpretatie tot de grondwettelijke grondrechten moeten kunnen worden herleid.

Het is de leden van de DS'70-fractie niet duidelijk in hoeverre internationale regelingen de gevaren, waaraan grondrechten onder dictatoriale regimes

bloot staan, kunnen keren. Voorts was deze leden niet duidelijk, dat, zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, 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.

De bedoelde opmerkingen in de memorie van toelichting zijn een uiting van de gedachte, dat de functionering van grondrechten geen autonoom gebeuren is en dat het eenmaal juridisch gestalte geven aan grondrechten niet doorslaggevend is voor de politieke en maatschappelijke situatie en zeker niet alle grondrechten bedreigende gevaren, zoals ontwikkelingen in dictatoriale richting, vermag tegen te houden. Grondrechten dienen, zoals reeds in het nader rapport is opgemerkt, om gestalte te geven aan een rechtsstaat en hun bestaan en functionering is juist van de aanwezigheid van een aantal maatschappelijke factoren afhankelijk. Wij noemden in de memorie van toelichting de aanwezigheid van een politieke constellatie waarvan vrijheid en verdraagzaamheid essentialia zijn² en de aanwezigheid van een sociale situatie waarin een ieder in staat is zonder sociale of financiële belemmeringen zijn rechten uit te oefenen. Dat het gebruik maken van politieke of andere vrijheidsrechten (bij voorbeeld vergaderen of het schrijven en drukken van een boek) steeds tijd en geld zal kosten en in hier voege «enige sociale en financiële rem» zal ondergaan, zij de genoemde leden terstond toegegeven. Zo mathematisch is onze opmerking dan ook niet bedoeld. Artikel 1.7 lid 1 heeft, om een ander voorbeeld te noemen, niet als voorwaarde voor zijn functionering dat elke burger financieel in staat moet zijn een krant op te richten. Het gaat er om, dat sociale en financiële omstandigheden niet van dien aard moeten zijn, dat de uitoefening van grondrechten op een relevante wijze feitelijk buiten het bereik van burgers komt te liggen. Mede daarom is de gedachte van de sociale grondrechten tot ontwikkeling gekomen.

De leden van de S.G.P.-fractie maken bezwaar tegen hetgeen in de memorie van toelichting (blz. 10) mede als doel van de grondrechten wordt geschetst: de handhaving van de persoonlijke autonomie. Zij vragen of een relativering van deze doelstelling moet worden gelezen in de op blz. 11 van de memorie van toelichting gemaakte opmerking: «Grondrechten zijn voorts niet absoluut in die zin, dat de uitoefening ervan te allen tijde boven andere belangen zou moeten prevaleren».

Om misverstand te voorkomen wijzen wij erop, dat het begrip persoonlijke autonomie hier niet in godsdienstige of levensbeschouwelijke maar in staatsrechtelijke zin is gebruikt. Gedoeld wordt op de onafhankelijkheid van de burger jegens overheidsorganen en andere maatschappelijke instellingen. Dat daarbij een zekere relativering optreedt, doordat afweging moet plaatsvinden met andere waarden en belangen, zij de genoemde leden terstond toegegeven en is ook op verschillende plaatsen van de memorie van toelichting tot uitdrukking gebracht. De genoemde leden geven hiervan terecht een voorbeeld.

De typering, welke de leden van de P.S.P.-fractie in de onderhavige paragraaf van het wetsontwerp hebben gegeven, bevat een reeks oordelen die naar onze mening een miskennis van het wetsontwerp inhouden. De problematiek van de grondrechten is niet door onze wens maar door haar eigen aard een gecompliceerde materie die slechts met gevoel voor nuancering en afweging op adequate wijze kan worden benaderd. Zo vormen de grondrechten enerzijds de grondbeginselen van een menswaardige samenleving doch zal anderzijds een grondwetgever, die geen slag in de lucht wil doen, bij de legislatieve vormgeving onder meer rekening moeten houden met bestaande behoeften en heersende overtuigingen. De voorgestelde artikelen zijn stuk voor stuk het resultaat van een arbeid van nuancering en afweging. Anders dan deze leden achten wij deze wijze van benadering noodzakelijk.

In hoeverre moet 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, aldus vragen de genoemde leden van de P.S.P.-fractie en verbin-

² Dat hier sprake kan zijn van een wisselwerking, is reeds aangegeven in de memorie van toelichting, waar op blz. 10 is opgemerkt: «Aldus kunnen grondrechten, die zelf slechts in een maatschappelijk en geestelijk klimaat van verdraagzaamheid tot ontwikkeling kunnen komen, op hun beurt een dergelijk klimaat bevorderen.....»

den daaraan terstond als hun mening, dat de Regering daar «blijkbaar» niet uitgekomen is.

De voorgestelde wetsontwerpen inzake de grondrechten en hun memorie van toelichting vormen het antwoord op de gestelde vragen. Deze beantwoording is evenwel niet voor elk grondrecht gelijklopend, moet soms door praktische toepassing nader worden geconcretiseerd en kan zeker niet in algemene zin worden gegeven zoals de vragen zouden kunnen doen vermoeden. Zo bestaat bij onderdelen van artikel 1.7 een zekere afstand tussen normstelling en feitelijke situatie, die er toe noopt door middel van wetgeving tot aanpassing te komen. Zo is bij de redactie van artikel 1.14 rekening gehouden met de bestaande situatie, omdat afweging van waarden en belangen, waaronder bestuurlijke behoeften, mogelijkheden en onmogelijkheden, ons tot de uitkomst heeft geleid die in het voorgestelde artikel 1.14 is geformuleerd.

Ten aanzien van hetgeen van de zijde van de G.P.V.-fractie is aangevoerd merken wij het volgende op. Verschillende grondrechten hebben een verleden, dat verder in de historie teruggaat dan de 18e eeuw. De leden van deze fractie wijzen terecht op artikel 13 van de Unie van Utrecht. Het kost ons ook geen enkele moeite te onderschrijven hetgeen deze fractie en de staatscommissie³ daarover naar voren hebben gebracht. Wij hebben niet beoogd enige stroming in ons volk tekort te doen noch de aandacht willen concentreren op de leer van de volkssoevereiniteit of enige andere staatkundige theorie. De enige reden waarom wij in dit verband in de memorie van toelichting hebben verwezen naar enkele documenten uit de 18e eeuw is, dat eerst daarin algehele codificaties in het bijzonder van grondrechten waren opgenomen, terwijl in de bekende documenten van daaraan voorafgaande periodes – hoe belangrijk overigens ook – slechts één of enkele grondrechten in een bij die tijd passende vorm en in samenhang met andere onderwerpen voorkwamen. De vergelijking met de genoemde bronnen uit de 18e eeuw betreft derhalve alleen hun vormgeving.

§ 3. Internationale en nationale grondrechten

De leden van verschillende fracties kunnen instemmen met de gedachte, dat een grondwettelijke formulering van grondrechten naast de internationale bepalingen zelfstandige betekenis heeft. De leden van de P.v.d.A.-fractie is evenwel niet duidelijk de stelling in de memorie van toelichting (blz. 12), dat bij conflict van regels die bepaling prevaleert welke aan de burger de verst gaande bescherming biedt.

De hierbedoelde stelling heeft betrekking op de situatie waarin een verdragsrecht een bepaalde inbreuk toestaat en de Grondwet niet, of omgekeerd. Bij voorbeeld een verbod van een lager orgaan om geschriften met een nader omschreven inhoud te verspreiden ter bescherming van de goede zeden. Een dergelijk verbod is ingevolge artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden geoorloofd; gezien de verspreidingsjurisprudentie zou artikel 1.7 een dergelijk op de inhoud gebaseerd verbod daarentegen niet toestaan. In zo'n geval mag het betreffende orgaan niet met een beroep op artikel 10 van het verdrag het voorschrift van artikel 1.7 naast zich neerleggen. Beide artikelen behouden hun kracht, hetgeen in dit voorbeeld wil zeggen, dat de bepaling met de verst gaande bescherming voor de burger (i.c. art. 1.7) wat zijn feitelijke uitkomst betreft prevaleert.

Overigens onderschrijven wij wat de genoemde leden over de toetsing van de wet aan de Grondwet hebben opgemerkt, met name, dat de wetgever niet in strijd met de Grondwet mag komen.

De leden van de P.S.P.-fractie vragen aan de hand van een voorbeeld – niet zijnde het verbod van slavernij of foltering – te verduidelijken wat bedoeld is met de in de memorie van toelichting (blz. 12) gemaakte opmerking, dat door het overbrengen van verdragsrechten naar onze Grondwet elementen kunnen worden geïntroduceerd, die gelet op de behoeften van de eigen

³ Tweede rapport, blz. 28.

samenleving in de Grondwet overbodig zijn. Het komt ons voor, dat toch reeds het verbod van slavernij duidelijk maakt wat met de weergegeven opmerking bedoeld is. Een dergelijk verbod, dat onder meer in artikel 4 lid 1 van het Europese Verdrag voorkomt, staat in de daarbedoelde betekenis zo ver van de Nederlandse situatie af, dat het onder de grondrechten opnemen van dit verbod op zijn minst als overbodig zou worden aangemerkt. Zoekt men een ander voorbeeld dan zou men kunnen denken aan het verbod van verbanning zoals voorkomt in artikel 9 van de Universele Verklaring van de rechten van de mens.

§ 4. Toetsing van de wet aan de Grondwet

De gedachte een rechterlijk toetsingsrecht in te voeren is door de Regering afgewezen in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid en heeft bij de parlementaire behandeling van die nota, vermeld in de memorie van toelichting (blz. 13) ruime aandacht gehad. Wij mogen in verband daarmee hier volstaan met een beantwoording van enkele vragen welke in het voorlopig verslag zijn gesteld.

Een belangrijk bezwaar tegen elke vorm van rechterlijk toetsingsrecht is het risico, dat de rechter in politieke strijdvragen gewikkeld raakt en in een conflictverhouding tot de Staten-Generaal komt te staan. Dit risico moet zoveel mogelijk vermeden worden. Toegegeven zij, dat het risico in politieke strijdvragen betrokken te raken ook in de huidige situatie niet volstrekt afwezig is en zich in feite ook wel eens voordoet. Het is echter wel zaak er voor te waken, dat de kans daarop niet door bijvoorbeeld een rechterlijk toetsingsrecht van formele wetten aan de Grondwet wordt vergroot. Het wetsontwerp brengt op dit punt geen wijziging in de bestaande situatie. Deze houdt in, dat de formele wet ten opzichte van de Grondwet onschendbaar is, dus niet aan de Grondwet mag worden getoetst, doch dat overigens lagere regelingen niet met hogere regelingen in strijd mogen zijn. Dre rechter zal bepalingen van een algemene maatregel van bestuur of een verordening aan de Grondwet moeten toetsen evenals beschikkingen die op grond van enige bevoegdheid of ter uitvoering van enige regeling zijn gegeven. Ongrondwettigheid van een beschikking zal echter niet mogen worden uitgesproken in die gevallen waarin de formele wet geen ruimte biedt voor een andere beschikking waaraan in de ogen van het beoordelende orgaan niet meer het gebrek van ongrondwettigheid kleeft, aangezien dan het grondwettelijke systeem van de onschendbaarheid van de wet zou worden doorbroken. Daarbij zal, naar ons voorkomt, het uitleggen ook van de formele wet volgens de bekende interpretatiemethoden verlopen. Wij achten het niet bij voorbaat uitgesloten, dat de rechter bij het vinden van de juiste uitleg tevens relevante grondwetsbepalingen in zijn overwegingen betreft; het zou evenwel ongrondwettig zijn langs de weg van de interpretatie de onschendbaarheid van de wet aan te tasten. Het hanteren van strafbepalingen volgens het systeem van artikel 443 Wetboek van Strafrecht brengt in het vo- renstaande niet zoveel verandering, omdat ook dan de rechter niet ontheven is van de plicht om de (lagere) regeling, waarvan de overtreding in algemene zin strafbaar gesteld is, op zijn verbindendheid te onderzoeken en derhalve te toetsen aan hogere regelingen waaronder de Grondwet.

Het bezwaar, dat de rechter in politieke strijdvragen betrokken raakt bestaat ook bij de figuur, die de heer Van Mierlo naar voren gebracht heeft. Op de vraag van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. wat de Regering in haar antwoord aan de heer Van Mierlo als alternatief aanvaardt luidt het antwoord, dat wij betekenis hechten aan de inbreng van alle door die leden genoemde organen, in het bijzonder ook aan die van de Kamer zelf. Van belang is ook, dat in de toekomst, zoals is voorgesteld, in meerdere mate tot openbaarmaking van de adviezen van de Raad van State zal worden overgegaan, waardoor eventuele grondwettigheidsvragen, die de raad aansnijdt, algemeen ter discussie zullen staan.

§ 5. De horizontale werking van grondrechten

Het standpunt, dat wij ten aanzien van de horizontale werking hebben ingenomen, heeft van verschillende zijden instemming verworven, zij het, dat op enkele onderdelen kritische kanttekeningen zijn geplaatst. Wij tekenen hierbij het volgende aan.

Het standpunt, dat wij in de memorie van toelichting hebben ingenomen met betrekking tot de horizontale werking, is voor een belangrijk deel van descriptieve aard. Wij hebben ons niet geheel maar wel in sterke mate laten leiden door een analyse en een taxering van de jurisprudentie en van hetgeen op dit moment met name in de sfeer van het burgerlijk recht tot de mogelijkheden behoort. Enerzijds achten wij een algehele afwijzing van horizontale werking niet alleen ongewenst maar ook niet meer in overeenstemming met een rechtsontwikkeling die aan de hand van de rechtspraak aanwijsbaar is. De daar tegenover staande uitspraak, dat grondrechten in alle volledigheid voor alle horizontale verhoudingen zouden gelden, zou evenwel volstrekt buiten de realiteit liggen en zou ook het kader van deze grondwetswijziging te buiten gaan. Het zou namelijk een uitermate ver gaande ingreep in het burgerlijk recht betekenen, die niet met een enkele grondwetswijziging als de onderhavige kan worden doorgevoerd.

In verband hiermee hebben wij gemeend een standpunt te moeten innemen, dat enerzijds een keuze tussen beide uitersten vermeldt doch dat anderzijds wel getuigt van een positieve instelling jegens de doorwerking van grondrechten in de horizontale verhoudingen, aangezien de grondrechten in beginsel ook een belangrijke functie kunnen vervullen in de verhoudingen tussen burgers en ter bescherming van de burger in zijn verhouding tot machtige particuliere instellingen.

In verband met het bovenstaande hebben wij echter – noodgedwongen – tevens een grote terughoudendheid betracht ten aanzien van de vraag waar precies horizontale werking moet worden aangenomen en waar niet. Het is reeds door de omvang en de onvoorzienbaarheid van de casuïstiek uitgesloten om, al was het slechts categorisch, aan te geven welke grondrechten wel en welke niet voor horizontale werking in aanmerking komen, in welke (categorieën van) gevallen horizontale werking aanwezig is en in welke vorm deze dan plaatsvindt. Dat artikel 1.16 horizontale werking heeft is in de rechtspraak erkend. Dat de artikelen 1.3 en 1.15 naar hun aard geen horizontale werking zullen hebben ligt voor de hand.

Tracht men evenwel tot een verdere concrete inventarisering te komen, zoals van de zijde van de fracties van de V.V.D. en DS'70 is gevraagd, dan stuit men niet alleen op het bezwaar van de omvang en de onvoorzienbaarheid van de casuïstiek, maar is men ook gedwongen voor aan aantal belangrijke en zeer epineuze maatschappelijke problemen even een oplossing aan te dragen. Dan zal men, om een voorbeeld te noemen, bij artikel 1.7 de vraag moeten beantwoorden in hoeverre de uitingsvrijheid dient te gelden voor de redactie van een krant jegens de directie of voor omroepmedewerkers jegens omroepbesturen of voor een journalist die in de persoonlijke levenssfeer van een medeburger treedt of diens eer of goede naam aantast. Dit nu gaat naar onze mening een wetsvoorstel als het onderhavige te buiten.

De voortschrijdende doorwerking van de grondrechten in horizontale verhoudingen achten wij in beginsel een goede ontwikkeling. Het is echter een groeiproces waarvan de grondwetgever – althans in dit stadium – de richting niet moet trachten voor te schrijven.

In het voorlopig verslag worden vervolgens enkele opmerkingen gemaakt en vragen gesteld naar aanleiding van de toepasselijkheid van de grondrechtenartikelen op de verhouding overheid-ambtenaar. Wij tekenen daarbij het volgende aan.

Wat de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren betreft menen wij thans te mogen volstaan met te verwijzen naar de memorie van toelichting (blz. 11) en de daar gememoreerde behandeling door de Tweede Kamer van de brief van de tweede ondergetekende over de Aanwijzingen inzake ambte-

lijk optreden (extern) betreffende de vrijheid van meningsuiting van ambtenaren. Wat het benoemingsbeleid betreft zullen de artikelen 1.1 en 1.3 in acht moeten worden genomen. Dit sluit discriminatie naar bij voorbeeld politieke gezindheid uit; niet daarentegen het stellen van bekwaamheids- en geschiktheidseisen voor bepaalde functies, noch een evenwichtige spreiding over de verschillende politiek relevante functies. Ter voorkoming van misverstand wijzen wij erop, dat uit de gelding van de grondrechtenartikelen voor de verhouding overheid-ambtenaar niet mag worden afgeleid, dat alle beperkingen alleen *bij* de wet zouden mogen worden ingevoerd. Dat is alleen het geval, wanneer de betreffende beperkingsclausule dat voorschrijft, zoals bij de meningsuiting in geschifte (artikel 1.7 lid 1); maar soms zijn beperkingen jegens ambtenaren ook *krachtens* de wet mogelijk, zoals bij het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 1.10 lid 1), waarbij aan het psychologisch en medisch onderzoek en aan fouillering valt te denken.

Naar aanleiding van hetgeen de heer Huijsen naar voren gebracht heeft merken wij op, dat ieder een actie ex art. 1401 Burgerlijk Wetboek kan instellen wegens discriminatie, al dan niet met succes. Deze actie is echter niet de enige en ook niet altijd de meest adequate mogelijkheid om zich tegen discriminatie te verweren. In het algemeen kan men zich in elke situatie op het discriminatieverbod beroepen. Bijvoorbeeld wanneer men in enige procedure van rechtspraak (ambtenarenrechter, raden van beroep, college van beroep voor het bedrijfsleven e.a.) of beroep (Kroon of enig ander beroepscollege) is betrokken. Ook behoeft de burger niet altijd zelf het initiatief tot een proces te nemen; dit hangt van het geval af. Wanneer van een burger een doen of nalaten wordt verwacht, dat in strijd is met artikel 1.1, kan hij dit naast zich neerleggen en afwachten of de wederpartij tot actie overgaat. Verder valt in de privaatrechtelijke sfeer behalve aan een actie uit onrechtmatige daad ook te denken aan de gevallen welke door een overeenkomst (arbeidscontract, huur e.a.) worden beheerst; in hoeverre daar de partij, die zich op het discriminatieverbod wil beroepen, zelf het initiatief tot een proces moet nemen dan wel dit aan zijn wederpartij kan overlaten, hangt weer van het geval af. Wij zien overwegende bezwaren tegen een gevolg geven aan de suggestie ten behoeve van de bescherming tegen discriminatie een afzonderlijke instantie in het leven te roepen en daartoe de beoordeling van allerlei geschillen te onttrekken aan de competentie van organen, die daarvoor meer geschikt zijn. Het komt ons daarnaast voor dat er zwaarwegende argumenten moeten zijn om het aantal rechtsprekende instanties, dat toch al vrij groot is, te vermeerderen.

§ 6. Het beperken van grondrechten

In de memorie van toelichting en in het nader rapport is aandacht geschonken aan de verschillende wijzen waarop de beperkingsbevoegdheden in de Grondwet kunnen worden geregeld. Gemotiveerd is waarom onze keuze is gevallen op een combinatie van competentiebepalingen en doelcriteria en waarom wij de zogenaamde «leer van de algemene beperkingen» hebben afgewezen.

In het voorlopig verslag zijn verschillende fracties op deze problematiek ingegaan. De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P., en C.H.U. blijken minder afwijzend tegenover de «leer van de algemene beperkingen» te staan. Begrijpen wij deze leden goed, dan zien zij een eventuele (ongeschreven) bevoegdheid algemene beperkingen op te leggen verbonden met de kernrechtgedachte. Voorts menen wij in hun uiteenzetting te bespeuren, dat aan de rechter een belangrijke toetsingsrol is toegedacht.

Het is duidelijk, dat in onze voorstellen de accenten anders liggen. Onze benadering is niet deze, dat beperkingen van grondrechten moeten worden onderscheiden in algemene en bijzondere; dat tot het opleggen van algemene beperkingen, in tegenstelling tot het invoeren van bijzondere beperkingen, elk overheidsorgaan bevoegd is; dat achter dat alles een rechterlijke

macht staat die de overheid in het juiste spoor houdt door deze beperkingen te toetsen en erop toe te zien dat de kern van het grondrecht onaangetast blijft. In onze benadering – welke in dit opzicht door de leden van de V.V.D.-fractie wordt onderschreven – dient het zwaartepunt bij de beoordeling aan welke beperkingen de uitoefening van grondrechten mag/moet worden onderworpen bij de formele wetgever te liggen. Dit komt mede tot uitdrukking in ons voorstel om ook ten aanzien van de grondrechten de onschendbaarheid van de wet te handhaven. Hiermee is ook in overeenstemming het bepalen van de grenzen van de beperkingsbevoegdheden niet bij voorbaat aan de rechter over te laten doch deze zo nauwkeurig mogelijk in de Grondwet te formuleren. Een belangrijk aspect van deze benadering is het uitgangspunt, dat alle beperking van grondrechten tot een grondwettelijke beperkingsclausule herleidbaar moet zijn. Zulks in tegenstelling tot de «leer van de algemene beperkingen», die onder meer meebrengt, dat elke beperking geoorloofd is mits zij als algemene beperking geredigeerd is. In dit laatste zou, naar wij vrezen, weinig verandering komen wanneer daaraan zou worden verbonden de – overigens aantrekkelijke – gedachte, dat de bevoegdheid een grondrecht aan beperkingen te onderwerpen niet zodanig mag worden uitgeoefend dat het grondrecht in zijn kern wordt aangetast.

Aan onze benadering ligt ten grondslag de overtuiging, dat op deze wijze het waarborggehalte van de grondrechten groter is en dat aan de burger meer bescherming wordt geboden dan bij aanvaarding van de «leer van de algemene beperkingen» het geval is. Dit neemt niet weg, dat ook bij de toepassing van de grondrechtsartikelen in concrete gevallen een belangrijk stuk rechtsvinding en rechtsvorming zal plaatsvinden en dat daarbij het interpreteren van het grondrechtsartikel en van andere voorschriften een factor van betekenis kan zijn om aan het grondrecht gestalte te geven. Daarbij kunnen overwegingen van redelijkheid een rol spelen. Wij achten echter niet juist de opvatting, dat, zoals de leden van de V.V.D.-fractie het stelden, het wetsvoorstel in onze benadering veel ruimere beperkingen van algemene aard zou toelaten dan wij voorgaven in de «leer van de algemene beperkingen» te bestrijden.

Uit het vorenstaande moge blijken, dat wij met betrekking tot de regeling van de beperkingsbevoegdheden – anders dan de leden van de P.v.d.A.-fractie lijken te veronderstellen – een keuze gedaan hebben, en wel voor een zo nauwkeurig mogelijke grondwettelijke formulering van de beperkingsbevoegdheden in de vorm van doelcriteria en competentiebepalingen.

De leden van de C.P.N.-fractie merken op dat zij de gestelde uitgangspunten in hun algemeenheid kunnen onderschrijven. Met deze leden zijn wij van mening, dat de concrete toepassing van deze uitgangspunten en met name de wijze waarop van de beperkingsbevoegdheden gebruik zal worden gemaakt van grote betekenis zal zijn voor de rol die de voorgestelde grondrechtsartikelen straks zullen spelen.

Uit het vorenstaande moge vervolgens blijken, dat wij met betrekking tot het onderhavige wetsontwerp niet, zoals de leden van de fractie van DS'70 hebben gevraagd, hebben beoogd een criterium in te voeren, dat vergelijkbaar zou zijn met het begrip materiële wederrechtelijkheid, zoals dat in de theorie van het strafrecht wordt gehanteerd.

De leden van de S.G.P.-fractie hebben enkele opmerkingen gemaakt en vragen gesteld over een inleidend artikel of een preambule waarin een oriënteringsnorm voor het gehele overheidsoptreden wordt vastgelegd.

Wij staan niet op het standpunt, dat de grondrechten hun functie van grondbeginselen van een menswaardige samenleving alleen bevredigend kunnen vervullen met behulp van een preambule. Het tegendeel zou zelfs het geval kunnen zijn, namelijk in die zin, dat een preambule, die inhoud heeft, naar gevreesd moet worden de instemming van velen zal ontberen en daardoor de toepassing van de grondrechten eerder zal bemoeilijken dan bevorderen.⁴ Overigens onderschrijven wij hetgeen de staatscommissie omtrent een preambule heeft overwogen (Eindrapport, blz. 22).

⁴ Verg. Hand. II, zitting 1974–1975, blz. 2388.

Naar aanleiding van opmerkingen van leden van de P.S.P.-fractie merken wij op niet in te zien, dat de onderhavige voorstellen het gevolg zouden hebben dat dode letters in de Grondwet zouden worden opgenomen.

§ 7. Terminologie

Onder het opschrift «Terminologie» hebben wij in de memorie van toelichting aangegeven, dat in de wetsontwerpen geen vaste terminologie is ontwikkeld waaruit voor elk afzonderlijk geval kan worden afgeleid hoever de wetgever met delegeren mag gaan wanneer delegatie hem eenmaal is toegestaan. Datzelfde geldt voor de vraag met hoeveel de wetgever zich van een aan hem opgedragen onderwerp moet bezighouden: het gehele onderwerp of slechts gedeelten ervan; ook daarvoor is in de wetsontwerpen geen vaste terminologie ontwikkeld. Aan de hand van de bepalingen van de bestaande Grondwet kan men zich een beeld vormen ten aanzien van hoeveel zeer uiteenlopende onderwerpen een taak aan de wetgever is toegedacht met delegatiebevoegdheid. Voor al deze onderwerpen door middel van een vaste terminologie grondwettelijk vastleggen of de wetgever veel of weinig ter regeling mag overdragen, of hij al dan niet zelf de hoofdzaken van het onderwerp moet vastleggen, of hij alleen aan rijksorganen of ook aan organen van lagere lichamen mag delegeren, of hij misschien veel aan rijksorganen en weinig aan organen van lagere lichamen mag overdragen of omgekeerd, in hoeverre bij de delegatie aan deze verschillende organen moet worden onderscheiden tussen hoofdzaak en bijzaak van een onderwerp, lijkt ons niet zinvol. Deze vragen kunnen niet met vrucht in hun algemeenheid worden beantwoord doch slechts ten aanzien van elk onderwerp afzonderlijk en dan nog met tal van nuanceringsen, welke weer kunnen afhangen van de wijze waarop de wetgever overigens het onderwerp regelt.

De beantwoording van deze vragen is dan ook een zaak van de wetgever, die zich zal moeten laten leiden door die overwegingen welke op het moment van regeling relevant zijn en die voor de grondwetgever niet of slechts ten dele voorzienbaar zijn. In wetsontwerp en toelichting is daarom voor wat de delegatie betreft alleen een vaste terminologie ontwikkeld voor de hoofdvraag of delegatie al dan niet is toegestaan en is de verdere nuancering daarvan aan de wetgever overgelaten.

De in een grondwetsartikel aan de wetgever toegekende bevoegdheid een onderwerp geheel of gedeeltelijk ter regeling aan een ander orgaan over te dragen is in de toelichting met het woord «delegatie» aangeduid. Dat woord is derhalve gebruikt zonder te differentiëren tussen rijksorganen en organen van lagere lichamen of tussen hoofdzaak en bijzaak van een onderwerp. Het is ons niet duidelijk geworden waardoor onze voorstellen, waarin op dit punt in grote lijnen de voorstellen van de staatscommissies-Van Schaik en -Cals/Donner zijn gevolgd, van gangbare opvattingen zouden afwijken, zoals de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. stellen, noch waardoor zij meer dan bij wetgeving in het algemeen het geval pleegt te zijn wetenschap, praktijk en jurisprudentie in enige richting zouden dwingen, noch waardoor zij aan enige bezinning over de aard, de draagwijdte en de mogelijkheid van delegatie de grondslag zouden ontnemen.

Uit een en ander volgt – wij beantwoorden hier een vraag van de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. – dat de uitdrukking «bij de wet»⁵ aangeeft, dat de wetgever het betreffende onderwerp niet mag delegeren, dus zelf de nodige bepalingen moet vaststellen; «krachtens de wet» houdt de delegatiebevoegdheid in, zoals hierboven nader beschreven; «volgens de wet» of «ingevolge de wet» is die daad van wetgeving of bestuur die verricht is ter uitvoering of uitoefening van een in de wet neergelegde taak of bevoegdheid.

Voor een goed begrip wijzen wij erop, dat in de memorie van toelichting alleen een *vaste terminologie*, die een verdergaande differentiatie inhoudt, is afgewezen. Dit sluit overigens niet uit, dat ten aanzien van een bepaald onderwerp in een bepaald artikel de toegekende delegatiebevoegdheid van be-

⁵ Indien deze uitdrukking wordt gebezigd tezamen met het woord «geregeld», «regels» of «regeling» is wel delegatie toegestaan. Verwezen zij naar noot 9 op blz. 22 van de memorie van toelichting.

perkte aard is. Zo mag de wetgever ingevolge artikel 1.9, lid 2 het beperken van het recht tot vergadering en betoging delegeren doch slechts ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Een andere weg om tot een beperkte delegatie te komen bestaat hierin dat slechts ten aanzien van een deel van het onderwerp delegatie wordt toegestaan. Een voorbeeld hiervan vormt artikel 1.6, lid 2, dat niet voor het gehele onderwerp (de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) maar slechts voor een gedeelte daarvan (de uitoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen) delegatie toestaat. In hoeverre het wenselijk en doenlijk is dergelijke beperkingen ten aanzien van de delegatie in de tekst van het onderwijsartikel of van de overige nog voor te stellen grondwetsartikelen in te bouwen, is een vraag die bij de behandeling van de desbetreffende bepalingen kan worden gezien. De in de ingediende wetsontwerpen voorgestelde terminologie kan naar onze mening, juist omdat daarmee voor de andere wetsontwerpen laatstbedoelde beperkingen ten aanzien van de delegatie niet worden uitgesloten, thans reeds verantwoord op zijn merites worden beoordeeld. Overlegging van de tekst van de nog in voorbereiding zijnde gedeelten van de Grondwet, als gevraagd door de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U., is daarvoor onzes inziens niet noodzakelijk. Een dergelijke overlegging zouden wij overigens ook onjuist achten. Het betreft de tekst van wetsontwerpen waarover nog studie en overleg plaatsvindt en waarover de Raad van State in het algemeen nog niet is gehoord. De wetsontwerpen, die de bepalingen bevatten inzake de verordenende bevoegdheid van de lagere openbare lichamen en inzake medebewind, waarnaar deze leden met name vragen, zijn inmiddels bij de Tweede Kamer ingediend.

De voorgestelde artikelen inzake grondrechten zullen, wanneer ze worden aangenomen, nieuwe wetgeving en aanpassing van bestaande wetgeving noodzakelijk maken. Daartoe behoort ook een wettelijke regeling over de betoging. Over de inhoud van deze wetgeving kunnen nog geen concrete mededelingen worden gedaan.

Delegatiebevoegdheid moet blijken uit een specifieke wetsbepaling. Naar aanleiding van de hierover gestelde vragen merken wij het volgende op.

Organen met regelgevende bevoegdheden komen in ons land in grote getale voor, zowel bij het Rijk als bij lagere lichamen. Veelal berusten die bevoegdheden op wetsbepalingen, welke een algemene taakomschrijving voor die organen inhouden. Wanneer nu zou moeten worden aangenomen, dat een dergelijke taakomschrijving reeds uit hoofde van haar algemeenheid delegatie van grondrechtenbeperkende bevoegdheid impliceert, zouden al deze organen bevoegd zijn in de uitvoering van hun taak inbreuk op grondrechten te maken in al die gevallen waarin de Grondwet in beginsel delegatie toestaat. Dit zou niet in overeenstemming zijn met het beoogde waarborgkarakter van de grondrechten en gaat ons dan ook te ver.

Wanneer de wetgever in enig geval beperkingsbevoegdheid aan een ander orgaan wil overdragen, dient dit bewust en na afweging van belangen te geschieden en moet de wet daarvan blijken geven. Welke wet dat is doet niet ter zake. Delegatiebepalingen kunnen in beginsel in elke wet voorkomen, mits uit de wet met voldoende duidelijkheid kan worden afgeleid, dat de wetgever bewust een beperkingsbevoegdheid heeft willen toekennen en ten aanzien van welk grondrecht hij dat heeft gewild. Deze eis hebben wij met de woorden «specifieke wetsbepaling» aangeduid. Het moge duidelijk zijn, dat artikel 168 gemeentewet en ander wetsbepalingen, waarin algemene taken of bevoegdheden zijn geformuleerd, hieraan niet voldoen.

De eis van specifieke wetsbepaling strekt zich niet uit tot verordeningen en andere lagere regelingen. Verordeningen kunnen een onderwerp in zijn algemeenheid regelen en kunnen daarbij beperkingen van een grondrecht inhouden. Wanneer dat laatste het geval is moet er wel een delegatiebevoegdheid in een specifieke wetsbepaling aanwijsbaar zijn waarop dat gedeelte van de verordening berust. Voor zover het voorschrift, dat de ambtenaar zich moet gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt, beperking van een

grondrecht inhoudt, zal ook dit op een specifieke wetsbepaling moeten berusten. Mede in verband hiermee is een wijziging van de Ambtenarenwet 1929 en enkele rechtspositieregelingen in voorbereiding. Een specifieke wetsbepaling, op grond waarvan de militaire commandant bevoegd is het recht tot betoging van de militair te beperken, is nog niet aanwezig en thans ook nog niet grondwettelijk vereist. Dit is een van de voorbeelden ten behoeve waarvan het voorgestelde artikel A.1.9 een termijn schept voor de nodige aanpassingen in de wetgeving.

In antwoord op vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie merken wij op, dat in het wetsontwerp voor de gevallen waarin een bepaald onderwerp aan de wetgever ter regeling wordt opgedragen, niet door middel van een vaste terminologie wordt aangegeven of daarmee dat onderwerp aan de bevoegdheid van andere organen is onttrokken. In de memorie van toelichting werd dit met enkele voorbeelden verduidelijkt. Aangegeven werd, dat het mede in verband met toekomstige ontwikkelingen van belang is niet alleen de thans vast te stellen tekst doch alle ter zake doende belangen bij de interpretatie van het betreffende artikel in de overwegingen te betrekken en daardoor een zekere interpretatiemarge te behouden. Een uitzondering vormen de artikelen waarin aan de burgers een subjectief recht wordt toegekend, dus het merendeel van de bepalingen van het onderhavige wetsontwerp. Een aan de wetgever toegekende beperkingsbevoegdheid sluit daar – behoudens wanneer toegelaten delegatie daarin voorziet – de bevoegdheid van andere organen uit. Wij zien niet, dat dit zich niet zou verdragen met een opzet waarin ongeschreven beperkingsbevoegdheden worden afgewezen. Het betreft in de eerder bedoelde gevallen, waarin de Grondwet aan de lagere organen hun bevoegdheden niet ontnemt, immers geen beperking van een door de Grondwet toegekend subjectief recht maar het zelfstandig behartigen door een lager orgaan van een bepaald terrein van zorg waarvoor de Grondwet aan de wetgever een speciale instructie geeft. Dat gewijzigde inzichten aan de dag kunnen treden, wanneer uit een uitspraak van de Hoge Raad blijkt dat een gewijzigd inzicht door de grondwettekst wordt afgeremd, kan zich misschien wel eens voordoen, al zouden wij daarvan thans geen voorbeeld kunnen geven. Het zal dan aan de wetgever zijn om daarin door gebruikmaking van de beperkingsmogelijkheden te voorzien. Wij menen niet, dat de rechtszekerheid bij de voorgestelde opzet in gevaar komt.

In antwoord op opmerkingen van de leden van de V.V.D.-fractie wijzen wij erop, dat wij op het standpunt staan, dat het beperken van grondrechten niet buiten de formele wet om dient te geschieden en dat delegatie alleen moet worden toegestaan wanneer daarvoor dringende redenen aanwezig zijn. Naar onze mening voldoet het wetsontwerp daaraan. Het primaat van de wetgever wordt hierdoor niet aangetast, want het is toch altijd de wetgever die – binnen de grenzen van de grondwetsbepalingen – beslist of en, zo ja, in welke mate en op welke wijze gedelegeerd wordt. De eis, dat delegatie alleen door middel van een specifieke wetsbepaling toegestaan is, onderbouwt dit primaat. De mening, dat van de grondwettelijke beperkingsbevoegdheid een uitnodigende werking zou uitgaan, delen wij niet. De wetgever zal zich naar ons oordeel niet door die visie laten leiden.

ARTIKELN

Artikel 1.1 (gelijkheid; non-discriminatie)

Uit het voorlopig verslag hebben wij begrepen, dat opnemings van het gelijkheids- of non-discriminatiebeginsel onder de grondrechten in het algemeen wordt aanvaard, doch dat vraagtekens worden geplaatst bij een aantal onderdelen van de voorgestelde formulering. Wij merken hierover het volgende op.

De fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. geven er de voorkeur aan het gelijkheidsbeginsel in de meest duidelijke bewoordingen tot uitdrukking te bren-

gen. Dat is ook ons streven, zoals uit de memorie van toelichting moge blijken. Dat streven heeft ons er in de eerste plaats toe geleid de formulering van het bestaande artikel 4 lid 1 niet over te nemen.

Over de inhoud van deze formulering, door de leden van de fractie van D.S.'70 voorgestaan en door de leden van de G.P.V.-fractie als vraag aangevoerd, bestaat onzekerheid, zoals in de memorie van toelichting uiteengezet is. Als meest waarschijnlijke betekenis ligt bovendien een enge interpretatie voor de hand. Daardoor zou, indien artikel 4 lid 1 overeenkomstig het pleidooi van de leden van de fractie van D.S.'70 zou worden overgenomen, het aldus geformuleerde gelijkheidsbeginsel ver achter blijven bij de huidige stand waarin de rechtsovertuiging ten aanzien van de gelijkheid en de non-discriminatie zich bevindt. Voldoende redenen, menen wij, om die oude formulering af te wijzen.

Het genoemde streven naar duidelijkheid heeft ons er in de tweede plaats toe gebracht aan de voorgestelde tekst de voorkeur te geven boven een formulering als «Allen zijn gelijk voor de wet», zoals de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. voorstaan. Deze formulering kan de indruk wekken, zo schreven wij in de memorie van toelichting, dat alle mensen precies dezelfde rechten en plichten zouden moeten hebben, hetgeen niet de bedoeling kan zijn. Een dergelijke tekst behoeft derhalve toelichting en een nadere analyse van het gelijkheidsbeginsel heeft ons tot de slotsom gebracht dat het beginsel inhoudt, dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Uit een oogpunt van duidelijkheid hebben wij deze slotsom niet aan de memorie van toelichting voorbehouden doch meteen in de tekst van het artikel opgenomen. Een en ander sluit in, dat ongelijke gevallen ongelijk mogen (hetgeen niet altijd een moeten inhoudt) worden behandeld.

De voorgestelde formulering is naar onze mening duidelijker en directer dan een formulering als «Allen zijn gelijk voor de wet»; zij mist wellicht het aureool dat de laatstgenoemde formule in de ogen van sommigen mischien heeft, doch zij laat wat de praktische betekenis betreft de betrekkelijkheid van het beginsel scherper uitkomen. Het aldus geformuleerde gelijkheidsbeginsel is bepaald geen dode letter, zoals de leden van de G.P.V.-fractie vrezen; het vormt thans reeds een richtsnoer voor de wetgevende, besturende en rechtsprekende organen.

Dat de wetgever het gelijkheidsgebod, zoals leden van de V.V.D.-fractie het uitdrukken, zozeer naar eigen maat zal snijden dat het voor hem meer een subjectieve dan een objectieve norm is, achten wij te pessimistisch. Wij verwachten, dat de wetgever met de steun van onder meer de genoemde leden een te ver gaande subjectiviteit zal weten te vermijden. Erkend kan worden, dat er een zekere betrekkelijkheid is, maar deze is inhaerent aan het gelijkheidsbeginsel en kan niet worden vermeden door het kiezen van een andere tekst.

Naar aanleiding van hetgeen de leden van de G.P.V.-fractie opmerkten over een recht op inachtneming van eigendom en een recht op bescherming tegen aanslagen op het leven wijzen wij erop dat deze rechten, indien men deze als grondrecht zou willen opnemen, naar onze mening niet bij het gelijkheidsbeginsel of het discriminatieverbod thuishoren.

Vanuit verschillende fracties is de vraag gesteld of wel een bepaling moet worden opgenomen waarin een aantal kenmerken uitdrukkelijk wordt opgesomd op grond waarvan niet mag worden gediscrimineerd.

Zoals in de memorie van toelichting is aangeduid, voegt de tweede zin van art. 1.1 iets aan de eerste zin toe. Het maakt de vrije marge bij de beoordeling welke gevallen en welke behandelingen gelijk zijn kleiner; het verbod van ongelijke behandeling van gelijke gevallen krijgt door de tweede zin ten aanzien van de genoemde kenmerken een zwaarder accent. Dit zou niet anders zijn wanneer de eerste zin zou worden gewijzigd in: «Allen zijn gelijk voor de wet». Het argument, dat de tweede zin kan worden gemist omdat de inhoud ervan al in de eerste zin besloten ligt, lijkt ons dan ook niet juist. Dat hierover geen misverstand behoeft te bestaan, blijkt overigens uit de reacties van verschillende fracties.

Wij hebben in verschillende reacties de vraag beluisterd of de opsomming in de tweede zin niet wat arbitrair is. Waarom de vijf genoemde kenmerken wel en andere niet, zoals men bij voorbeeld in de artikelen 2 en 26 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten aantreft. Wij hebben ons in dezen primair laten leiden door het voorstel van de staatscommissie, dat wij redelijk vonden en daaraan de politieke gezindheid toegevoegd, omdat wij dit in de huidige situatie hier te lande relevant en uitvoerbaar achten. Andere kenmerken hebben wij achterwege gelaten, omdat deze naar onze mening voor ons land een minder grote actualiteit hebben, zoals nationale of andere afkomst, eigendom, arbeid, geboorte en andere status. Toevoeging van de leeftijd in zijn algemeenheid, zoals door leden van de V.V.D.-fractie gevraagd, lijkt ons te weinig met de werkelijkheid in overeenstemming. Ook al zijn er goede redenen bestaande leeftijdsgrenzen te herzien, het zal onvermijdelijk blijven in tal van gevallen op grond van de leeftijd rechten en plichten te differentiëren. Overeenkomstige bezwaren zijn naar onze mening verbonden aan toevoeging van de burgerlijke staat en van persoonlijke kenmerken in zijn algemeenheid, zoals door de heer Huijsen naar voren gebracht is. Diverse verschillen in burgerlijke staat (bij voorbeeld gehuwd of ongehuwd) rechtvaardigen nu eenmaal verschillen in rechten en plichten en het is evenzeer te billijken dat aan tal van verschillen in persoonlijke kenmerken (bij voorbeeld geestelijke en lichamelijke bekwaamheden) uiteenlopende gevolgen worden verbonden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wijzen op de bepalingen, die in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen naar aanleiding van het Verdrag tot uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie. Zij vragen hoe moet worden gehandeld met betrekking tot discriminatie wegens politieke gezindheid of geslacht.

Wij wijzen erop, dat artikel 1.1 het recht verschaft niet ongelijk behandeld of gediscrimineerd te worden, zoals in dit artikel bedoeld, maar overigens de wetgever vrij laat op dat terrein al dan niet bepaalde gedragingen strafbaar te stellen. Zo verplicht art. 1.1 de wetgever niet om gedragingen, welke naar politieke gezindheid of geslacht discrimineren, strafbaar te stellen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen in hoeverre in de toekomst de verhouding mannen-vrouwen in de openbare dienst ten gunste van de vrouwen zal verschuiven. Wij vermogen dit niet te voorspellen. Dat bij het benoemingsbeleid niet naar geslacht zal mogen worden gediscrimineerd, is duidelijk. De personeelsopbouw is echter van meer factoren afhankelijk, bij voorbeeld van de mate waarin vrouwen voor de vervulling van overheidsfuncties meedingen. Over deze factoren moeten wij ons van enige voorspelling onthouden.

In antwoord op de vraag van leden van de V.V.D.-fractie over de mate waarin artikel 1.1, eerste zin, discriminatie wegens homofilie verbiedt alsmede naar aanleiding van hetgeen de leden van de fractie van D.S.'70 hierover naar voren hebben gebracht merken wij het volgende op. De eerste zin van artikel 1.1 laat een zekere interpretatiemarge met betrekking tot de vraag welke gevallen en welke behandelingen gelijk moeten worden geacht. Dat sluit evenwel geen volstrekte beleidsvrijheid in. Bij de beoordeling van de genoemde vraag in enig concreet geval zal onder meer rekening moeten worden gehouden met heersende overtuigingen. Op grond van een en ander menen wij, dat artikel 1.1, eerste zin, geen ongelijke behandeling wegens homofilie toestaat, ook geen lichte vorm van discriminatie. Het enkele feit van de homofilie is naar onze mening niet toereikend een vereniging in strijd met de openbare orde of de goede zeden te verklaren, als bedoeld in artikel 15 en volgende, tweede boek van het nieuwe BW.

Art. 1.1, eerste zin, is ook van toepassing op de behandeling van vreemdelingen en verbiedt derhalve een ongelijke behandeling van verschillende groepen vreemdelingen, indien deze groepen in redelijkheid niet als ongelijke gevallen mogen worden aangemerkt. Het artikel sluit echter niet bij voorbaat uit, dat bij voorbeeld in het kader van internationale samenwerking voordeelregelingen ten aanzien van bepaalde nationaliteiten voorkomen.

De leden van de C.P.N.-fractie zijn van mening, dat over het begrip ras de grootst mogelijke verwarring bestaat. Zij vragen of hier niet het woord afkomst moet worden ingevoegd of gebruikt. Wij menen, dat het met de verwarring over het begrip ras wel meevalt. Weliswaar is niet te ontkennen, dat wel eens twijfel kan bestaan of een bepaald kenmerk nog onder het begrip ras valt. Dat zijn evenwel bekende vragen naar de afbakening van een begrip welke ook bij andere in dit wetsontwerp en elders voorkomende begrippen kunnen rijzen. Dat in het bijzonder bij het begrip ras de «grootst mogelijke verwarring» bestaat, achten wij overdreven. Zo kan er naar onze mening geen enkele twijfel over bestaan, dat de bezettingsmaatregelen tegen de Joden, waar de genoemde leden naar verwijzen, discriminatie wegens ras inhielden als in art. 1.1 bedoeld. Gebruikmaking van het woord afkomst heft het rijzen van afbakeningsvragen niet op; dit woord valt bovendien niet samen met hetgeen met het woord ras wordt aangeduid.

De genoemde leden doen de suggestie de tweede zin van het artikel als volgt te lezen: «Discriminatie op welke grond ook is niet toegestaan.» Wij achten dit geen verbetering. Wij hebben er hierboven en in de memorie van toelichting reeds op gewezen, dat de tweede zin van artikel 1.1 aan de eerste iets toevoegt. Het maakt de vrije marge bij de beoordeling welke gevallen en welke behandelingen gelijk zijn kleiner met betrekking tot de genoemde kenmerken. Juist het noemen van enkele kenmerken verschaft de tweede zin extra kracht ten aanzien van die kenmerken. Die extra kracht zou verloren gaan, wanneer geen kenmerken meer met name zouden worden aangegeven. Wij menen de bovengenoemde suggestie dan ook te moeten ontraden.

In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van D.S.'70 merken wij op, dat art. 1.1 in algemene termen is gesteld en derhalve ook geldt voor de fiscale en de sociale verzekeringswetgeving.

Reeds eerder in deze memorie is gemotiveerd waarom in het wetsontwerp niet een bepaling als artikel 17 van het Europees Verdrag is opgenomen. Op grond van de afwezigheid van een dergelijke bepaling het wetsontwerp neutraal te noemen, in die zin – aldus begrijpen wij de betreffende opmerkingen van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. – dat de Grondwet zelf geen barrière zou opwerpen tegen een zodanig gebruik of misbruik van een grondrecht dat daardoor eens anders grondrecht wordt aangetast, achten wij niet een juiste typering. Het tegengaan van aantasting van grondrechten door grondrechten, concreter gezegd: de bestrijding van anti-democratische meningsuitingen, is in het verdrag voor een belangrijk deel in handen van de rechter gelegd, terwijl het onderhavige wetsontwerp de primaire verantwoordelijkheid voor die bestrijding aan de wetgever toedeelt. Dat is geen neutraliteit; dat is een keuze van systematiek en van verdeling van verantwoordelijkheden over de verschillende staatsorganen. Wij delen ook niet de gedachte, dat het vermelden van de politieke gezindheid in artikel 1.1 inconsequent is en ons aan de andere zijde van die «neutraliteit» zou brengen.

Wij zijn van mening, dat artikel 1.1 een strafrechtelijk verbod van bij voorbeeld evident anti-democratische pro-dictatoriale activiteiten niet in de weg staat. Ook bij de uitleg van het begrip discriminatie zal men er rekening mee moeten houden, dat de voorgestelde artikelen bestemd zijn om in een rechtsstaat te functioneren en deze mede gestalte te geven, niet om het tegendeel te bewerkstelligen. Dat men met de effectuering van die gedachte overigens wel bijzonder voorzichtig moet zijn, behoeft hier geen betoog.

In het voorlopig verslag worden van de zijde van verschillende fracties vragen gesteld over de gevolgen van het discriminatieverbod wegens politieke gezindheid voor benoemingen in overheidsdienst, met name voor de burgemeestersbenoemingen. Uitgangspunten van de artikelen 1.1 en 1.3 zijn, dat bij het benoemingsbeleid het enkele feit van de politieke gezindheid onvoldoende grond is iemand bij anderen achter te stellen; dat altijd eisen van bekwaamheid en geschiktheid mogen worden gesteld mits deze voor een ieder op gelijke voet gelden; dat bij de vervulling van functies een eventueel streven naar een evenwichtige verdeling over de verschillende politieke stromingen geoorloofd is. Dit maakt het mogelijk aan kandidaten voor bij

voorbeeld het burgemeestersambt de eis te stellen, dat van hen moet kunnen worden verwacht dat zij onder alle omstandigheden hun functie in overeenstemming met de eisen van een democratische rechtsstaat zullen vervullen. Of een kandidaat aan deze eis voldoet zal uit zijn gedragingen en andere relevante gegevens moeten worden afgeleid, waaronder eventueel ook zijn politieke gezindheid. Het gaat daarbij steeds om de geschiktheid van een concreet persoon voor een concrete functie.

Uit het vorenstaande moge duidelijk zijn, dat uit artikel 1.1 niet voortvloeit, dat ook degene die naar een vervanging van onze rechtsstaat door een dictatoriaal regime streeft, tot burgemeester benoembaar zou moeten zijn. A fortiori is er geen sprake van dat zij, die terroristische activiteiten bedrijven, aan artikel 1.1 enig recht op benoeming in een overheidsfunctie, laat staan in het burgemeestersambt zouden kunnen ontleenen; zij missen de daarvoor vereiste geschiktheid.

Wat de artikelen 1.1 en 1.3 niet veroorloven – wij beantwoorden hier een vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie – is een bewust streven naar een naar godsdienst eenzijdige personeelssamenstelling van een bepaald onderdeel van de overheidsdienst.

In antwoord op vragen van de leden van de V.V.D.-fractie merken wij nog het volgende op. De artikelen 1.1 en 1.3 openen niet een afzonderlijke rechtsgang voor hen die menen vanwege hun politieke gezindheid ten onrechte niet te zijn benoemd. Onder politieke gezindheid moet de politieke overtuiging worden verstaan; deze kan uit uitingen, lidmaatschappen en andere gegevens worden afgeleid. De politieke gezindheid van een kandidaat kan voor zijn geschiktheid voor het burgemeestersambt in een bepaalde gemeente in verband met de politieke samenstelling van de bevolking een belemmering zijn, terwijl dat in een andere gemeente niet het geval behoeft te zijn. In antwoord op de vragen van de leden van de P.P.R.-fractie merken wij op met het vorenstaande te hebben aangegeven welke rol de politieke gezindheid bij het benoemingsbeleid mag spelen. Verder wijzen wij erop, dat de artikelen 1.1 en 1.3 zich er niet tegen verzetten, dat ten aanzien van bepaalde functies verzwaarde betrouwbaarheidseisen worden gesteld. Wij achten dit in overeenstemming met het feit, dat de artikelen 1.1 en 1.3 toelaten, dat ten aanzien van bepaalde functies de eis wordt gesteld, dat moet kunnen worden verwacht dat zij onder alle omstandigheden in overeenstemming met de eisen van een democratische rechtsstaat worden vervuld. Of een kandidaat aan de voor de gewenste functie gestelde eisen voldoet wordt beslist door het benoemende orgaan aan de hand van de daartoe relevante gegevens.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen hoe de status wordt van mannen-sociëteiten en vrouwenhuizen. Dit betreft de vraag in hoeverre art. 1.1 horizontale werking heeft, welke vraag ook door leden van de fracties van de C.P.N. en het G.P.V. en door de heer Huijsen is aangeroerd. Het zal na lezing van de eerder in deze memorie gegeven uiteenzetting over de horizontale werking duidelijk zijn waarom wij ons van concrete standpunten in deze menen te moeten onthouden. Voorshands lijkt het ons niet aannemelijk, dat het bestaan van mannessociëteiten en vrouwenhuizen als zodanig met artikel 1.1 in strijd zou zijn. Dat de onzekerheid over de horizontale werking van de grondrechten – wij nemen aan dat de leden van de G.P.V.-fractie hier alleen aan de klassieke grondrechten denken – zou worden vergroot door de klassieke en de sociale grondrechten in één hoofdstuk onder te brengen, lijkt ons zeer onwaarschijnlijk.

Bij de beoordeling van de vraag in hoeverre de besturen van particuliere instellingen in de toekomst niet meer vrij zijn om mensen, die met woord en daad niet instemmen met de grondslag van die instellingen, niet aan te stellen kan, indien hier horizontale werking zou worden aangenomen, de geschiktheid voor de functie mede een rol spelen. Voor bijzondere scholen is in het vierde lid van artikel 1.23 in navolging van het tweede lid van het huidige artikel 208 Grondwet de aanstelling van hen die onderwijs geven met zoveel woorden gerekend tot de te eerbiedigen vrijheid van richting.

Wat de vraag van de heer Huijsen betreft verwijzen wij nogmaals naar de eerder in deze memorie gegeven uiteenzetting over de horizontale werking. Wij hopen daar enig begrip te hebben gewekt voor de omvang en de gecompliceerdheid van de doorwerking van de grondrechten in horizontale verhoudingen en van de dikwijls bestaande onvoorzienbaarheid van de casuïstiek. Daardoor is het ontwerpen van een alomvattende codificatie van de horizontale werking niet uitvoerbaar.

Artikel 1.3 (benoembaarheid)

In antwoord op de vraag van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. over de volgorde van de artikelen 1.3 en 1.4 mogen wij allereerst verwijzen naar hetgeen wij eerder in deze memorie in algemene zin over de volgorde van de voorgestelde artikelen naar voren hebben gebracht. Wat de beide genoemde artikelen betreft wijzen wij erop, dat deze berusten op het onderscheid dat bestaat tussen functies waarin men benoemd (artikel 1.3) en functies waarin men verkozen (artikel 1.4) wordt. Het is ons niet duidelijk hoe een beperking van het kiesrecht tevens een beperking van de benoembaarheid op gelijke voet zou kunnen zijn. Voorshands zien wij dan ook niet waarom artikel 1.4 aan artikel 1.3. vooraf zou moeten gaan.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vragen of artikel 1.3 ook geldt voor semi-officiële diensten en voor instellingen die met overheidssubsidie in stand worden gehouden. Deze vraag is in zijn algemeenheid niet bevestigend of ontkennend te beantwoorden. Het zal van de omstandigheden van elk afzonderlijk geval afhangen of er sprake is van een openbare dienst. Privaatrechtelijke instellingen zullen in het algemeen door het enkele feit van overheids-subsidie nog niet het karakter van openbare dienst verkrijgen. Vergelijking is mogelijk met de uitleg van het begrip openbare dienst in artikel 1 Ambtenarenwet 1929.

Wat betreft de rol, die het verbod van discriminatie wegens politieke gezindheid (artikel 1.1) voor de toepassing van artikel 1.3 kan spelen, mogen wij verwijzen naar hetgeen daarover hierboven bij de bespreking van artikel 1.1 is opgemerkt.

In hoeverre het wenselijk is ten aanzien van bepaalde functies functionele eisen vast te leggen is een beleidsvraag die buiten het kader van het onderhavige wetsontwerp valt. Artikel 1.3 houdt geen verplichting daartoe in. In hoeverre, indien dergelijke eisen worden vastgesteld, de omschrijving daarvan tevens de norm zal zijn waaraan eerbiediging van het grondrecht zal kunnen worden getoetst, is niet in abstracto aan te geven; dat hangt af van de wijze waarop die eisen zijn geformuleerd.

In antwoord op de vraag van de leden van D.S.'70 of ook andere EEG-landen een bepaling als artikel 1.3 in hun grondwet hebben opgenomen, delen wij mee dit alleen te hebben aangetroffen in artikel 33 van de Duitse grondwet, dat onder meer op de benoembaarheid in openbare dienst betrekking heeft.⁶

Artikel 1.4 (kiesrecht)

Het merendeel van de in dit wetsontwerp voorgestelde grondrechten bestaat uit een recht en een beperkingsbevoegdheid. Concrete beperkingen komen in de voorgestelde artikelen niet voor. De vaststelling daarvan wordt – al dan niet nader geclausuleerd – aan het genoemde orgaan (meestal de wetgever, waaronder ook de grondwetgever) overgelaten. Dit systeem brengt mee, dat een discussie over de gewenste beperkingen op zijn plaats is daar waar die beperkingen worden vastgesteld, bijvoorbeeld bij de behandeling van een wetsontwerp waarin nadere regelen met betrekking tot het recht tot betoging worden voorgesteld of een wetsontwerp tot regeling van onderwerpen op het terrein van de persoonlijke levenssfeer. Dat betekent, dat bij de onderhavige artikelen de concrete beperkingen niet aan de orde gesteld zijn doch slechts de regeling van de beperkingsbevoegdheden.

⁶ De eerste drie leden van dit artikel luiden:

Jeder Deutsche hat in jedem Lande die gleichen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten.

Jeder Deutsche hat nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung Zugang zu jedem öffentlichen Amte. Der Genuss bürgerlicher und staatsbürgerlicher Rechte, die Zulassung zu öffentlichen Ämtern sowie die im öffentlichen Dienste erworbenen Rechte sind unabhängig von dem religiösen Bekenntnis. Niemandem darf aus seiner Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einem Bekenntnisse oder einer Weltanschauung ein Nachteil erwachsen.

Met artikel 1.4 is dit niet anders. Het regelt het recht en de beperkingsbevoegdheden en laat het vaststellen van concrete beperkingen primair aan de wetgever over. Die beperkingen kunnen als uitsluitingen of incompatibiliteiten worden geformuleerd en kunnen elders in de Grondwet, in de Kieswet en in andere wetten voorkomen. Zo ligt het in de bedoeling de leeftijden, uitsluitingen en incompatibiliteiten, evenals in de huidige Grondwet het geval is, ten principale in het hoofdstuk over de Staten-Generaal vast te stellen, zodat wij te dien aanzien naar de behandeling van het daartoe strekkende wetsontwerp mogen verwijzen. Het onderhavige artikel laat zich, evenals de andere artikelen van het wetsontwerp, beoordelen zonder de concrete beperkingen (leeftijd, uitsluitingen, incompatibiliteiten) daarbij thans reeds te betrekken. Zou men dit anders wensen, dan zou een beslissing over de meeste voorgestelde artikelen onmogelijk worden. Wij hopen dan ook dat de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hun standpuntbepaling niet afhankelijk zullen stellen van een beoordeling van de elders geregelde of te regelen uitsluitingen en incompatibiliteiten. Aanvaarding van het voorgestelde artikel 1.4 bindt ook niemand ten aanzien van die andere onderwerpen. Overigens verwijzen wij naar het nader rapport, waarin wij erop hebben gewezen, dat geen wijzigingen in het voornemen liggen die van dien aard zijn dat omtrent de vastlegging in de Grondwet van het kiesrecht als grondrecht slechts onder voorbehoud geoordeeld zou kunnen worden. In artikel 1.4 gaat het erom het actief en passief kiesrecht aan alle Nederlanders gelijkelijk te verzekeren, los van de vraag hoe aan dat kiesrecht in de Grondwet en wettelijke regelingen vorm wordt gegeven.

Het vorenstaande impliceert niet – dit merken wij ter voorkoming van misverstand op – dat bij de behandeling van het onderhavige artikel niet zou kunnen worden overwogen of in het artikel niet een leeftijdsgrens van 18 jaar zou moeten worden ingebouwd, door het artikel overeenkomstig de suggestie van de leden van de genoemde fracties te doen luiden: «Iedere Nederlander van 18 jaar en ouder heeft gelijkelijk recht». Wij wijzen er wat dit betreft op, dat een dergelijke wijziging van artikel 1.4 in beginsel mogelijk is maar in feite geen verandering brengt in de bestaande situatie, aangezien noch de bestaande noch de nieuwe grondwetsartikelen inzake de kiesgerechtigde leeftijd – men zie artikel 7.6 van het onlangs ingediende wetsontwerp inzake provincies en gemeenten (13 990) – door zo'n wijziging van artikel 1.4 hun gelding zullen verliezen. Het doet ons ook enigszins oneigenlijk aan om in artikel 1.4 een leeftijd te vermelden welke bepaling vervolgens ten aanzien van de in de Grondwet genoemde organen geen toepassing zal vinden omdat voor elk gekozen orgaan speciale bepalingen omtrent de leeftijd van kracht zijn. Bovendien achten wij het uit een oogpunt van systematiek aan te bevelen bepalingen over leeftijd, uitsluitingen en incompatibiliteiten te plaatsen in samenhang met de organen waarop ze betrekking hebben. Wij geven dan ook de voorkeur aan de voorgestelde tekst.

In antwoord op de vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie merken wij het volgende op.

Wanneer een algemeen vertegenwoordigend orgaan, als bedoeld in het voorgestelde artikel, in het leven wordt geroepen, zal dit orgaan door middel van algemene verkiezingen moeten worden samengesteld. Dat het kiesstelsel, dat daarbij wordt geïntroduceerd, zou moeten voldoen aan de eis van evenredige vertegenwoordiging, vloeit niet uit artikel 1.4 voort. Het artikel laat, afgezien van mogelijke bepalingen elders in de Grondwet, daarin de wetgever vrij. Dit geldt ook voor de zogenaamde pré-gewesten. Overigens behoeft niet bij elk pré-gewest een algemeen vertegenwoordigend orgaan in de zin van artikel 1.4 te bestaan. Om tot de algemeen vertegenwoordigende organen in de zin van artikel 1.4 te behoren - wij beantwoorden hier tevens een vraag van de leden van de C.P.N.-fractie – moet hun taak niet beperkt zijn tot een enkel speciaal onderdeel van het totale bestuursterrein; hun taak en hun positie moeten daartoe in de regio ook een zeker gewicht hebben en bijvoorbeeld niet beperkt zijn tot een studieopdracht of enkele adviserende bevoegdheden, zoals bij pré-gewesten is voorgekomen en misschien nog

voorkomt. De waterschaps- en p.b.o.-organen behoren niet tot de algemeen vertegenwoordigende organen als hierbedoeld, aangezien hun taak en bevoegdheden tot een zeer specifiek terrein beperkt zijn; ook de ondernemingsraden vallen er buiten. Voor internationale organen is doorslaggevend, dat artikel 1.4 is bedoeld alleen op Nederlandse organen van toepassing te zijn. Internationale organen komen tot stand en functioneren onder de werking van internationaal recht; zij vallen niet onder het bereik van artikel 1.4.

In de memorie van toelichting zijn de leeftijd en het ingezetenschap alleen vermeld om enkele voorbeelden te noemen van mogelijke beperkingen, bedoeld in het voorgestelde artikel. Daaruit mag derhalve met betrekking tot het kiesrecht voor Nederlanders in het buitenland niet worden afgeleid, dat dit kiesrecht aan deze categorie van Nederlanders per sé zou moeten worden onthouden. Ook voor dit onderwerp verwijzen wij naar het betreffende wetsontwerp voor het hoofdstuk Staten-Generaal.

Dat de aanwezigheid van het kiesrecht onder de grondrechten in sommige buitenlandse grondwetten een verklaring vindt in een voorheen bestaande toestand van onderworpenheid van een deel van de bevolking, lijkt ons niet uitgesloten. Voor de vraag welke motieven ons tot het opnemen van het kiesrecht onder de grondrechten hebben doen besluiten mogen wij verwijzen naar de memorie van toelichting (blz. 26).

Wij menen, dat daarin een voldoende rechtvaardiging voor het onderhavige artikel is gelegen. Wij wijzen er hierbij in antwoord aan de leden van de P.v.d.A.-fractie op, dat het achterwege blijven van het onderhavige artikel niet zonder gevolgen zou zijn. Het artikel zal immers ook van toepassing zijn op die algemeen vertegenwoordigende organen, waarvan het kiesrecht niet in de Grondwet geregeld is. Schrapping van art. 1.4 zou tot gevolg hebben, dat ten aanzien van dergelijke algemeen vertegenwoordigende organen de grondwettelijke eis van het algemeen actief en passief kiesrecht niet (meer) zou gelden. Wij achten dit een nadeel en zouden het betreuren wanneer een zo fundamenteel recht van de burger als het kiesrecht niet onder de grondrechten zou worden opgenomen.

Het door de leden van de V.V.D.-fractie gestelde geeft ons aanleiding het volgende op te merken.

In de memorie van toelichting (blz. 27) is vermeld, dat met het woord «gelijkelijk» het beginsel «one man one vote» tot uitdrukking wordt gebracht; artikel 1.4 bevat daardoor tevens een waarborg dat niet aan bepaalde gekwalificeerde personen meervoudig stemrecht wordt toegekend. Hiermee is bedoeld, dat de stem van iedere stemgerechtigde even zwaar dient te wegen en dat de ene stemgerechtigde niet meer stemmen mag uitbrengen dan de andere stemgerechtigde. Het voorgestelde artikel evenwel sluit, evenmin als het huidige artikel 90, lid 1, niet uit dat bijvoorbeeld op één stembiljet twee stemmen (bij voorbeeld één stem op een partij en één op een kandidaat) worden uitgebracht, mits de ene stemgerechtigde niet meer stemmen mag uitbrengen dan de andere stemgerechtigde.

De leden van de fracties van de V.V.D., DS'70 en het G.P.V. hebben vragen gesteld over de voorgestelde formulering van de beperkingsbevoegdheid. Wij merken hierover het volgende op.

In de memorie van toelichting (blz. 27, 28) is aangegeven waarom de door de staatscommissie aanbevolen beperkingsclausule «bij of krachtens de Grondwet» is gewijzigd in «bij of krachtens de wet». De reden hiervoor komt, samengevat, hierop neer, dat men van de Grondwet niet mag vergen te voorzien welke soorten algemeen vertegenwoordigende organen in de toekomst zullen ontstaan en welke kiesrechtbepalingen en -beperkingen daarvoor nodig zullen zijn. Overeenkomstige overwegingen hebben ons ertoe gebracht de woorden «of krachtens» te handhaven. Onze gedachten gingen daarbij uit naar de organen, welke op een regionaal en op binnengemeentelijk niveau in allerlei variaties kunnen worden gecreëerd. Wanneer een gemeente organen in het leven roept, welke algemeen vertegenwoordigende organen in de zin van artikel 1.4 zijn, moeten deze op grond van ver-

kiezingen worden samengesteld. Met het voorgestelde artikel kan ingevolge een eenvoudige delegerende wetsbepaling het kiesrecht worden geregeld bij dezelfde verordening die ook de betreffende organen instelt. Wanneer deze delegatiemogelijkheid wordt geschrapt, zullen belangrijke onderdelen van het kiesrecht, die beperkingen van het recht inhouden (zoals de regeling van leeftijd, ingezetenschap, incomptabiliteiten en andere), bij de wet moeten worden geregeld. Schraping van «of krachtens» zou derhalve wat extra wetgeving meebrengen. Indachtig de bezwaren die van sommige zijden (de Raad van State) tegen extra wetgeving zijn ingebracht, hebben wij die woorden in ons aanvankelijke voorstel gehandhaafd. Uit hetgeen in het Voorlopig Verslag naar voren gebracht is begrijpen wij, dat de leden van verschillende fracties van mening zijn, dat de genoemde bezwaren niet opwegen tegen het voordeel, dat de delegatiebevoegdheid zou worden geschrapt. Ook wij achten het vervallen van de delegatiebevoegdheid een verbetering van het artikel en hebben in de opmerkingen in het Voorlopig Verslag aanleiding gevonden over het bezwaar van wat extra wetgeving heen te stappen. In de bij deze memorie gevoegde Nota van Wijziging wordt derhalve voorgesteld de woorden «of krachtens» te doen vervallen.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de C.P.N.-fractie memorenen wij, dat in de aanvankelijke opzet van het wetsvoorstel met betrekking tot de agglomeratie Eindhoven (13 245) de agglomeratieraad uit de raden van de aangesloten gemeenten zal worden samengesteld. Deze figuur zal behoren tot de gevallen waarvoor additioneel artikel A.1.4 van het onderhavige wetsontwerp een voorziening biedt. Dit additionele artikel betreft immers organen die ten tijde van de inwerkingtreding van artikel 1.4 bestaan doch waarvan de leden niet overeenkomstig artikel 1.4 worden verkozen. De door de Tweede Kamer aangebrachte wijzigingen hebben overigens tot gevolg gehad, dat het wetsontwerp betreffende de agglomeratie Eindhoven in overeenstemming met artikel 1.4 is gebracht en dat artikel A.1.4 daarop geen toepassing meer behoeft te vinden.

De leden van de G.P.V.-fractie vragen of de voorgestelde beperkingsbevoegdheid uitvoerig genoeg geformuleerd is en of niet de bepaling moet worden opgenomen dat de bij of krachtens de wet te stellen beperkingen en uitzonderingen niet verder mogen gaan dan die welke elders in de Grondwet zijn vastgesteld. Wij wijzen erop, dat, wanneer de Grondwet uitdrukkelijk voorschrijft dat bij voorbeeld de leeftijd van het actief kiesrecht voor de gemeenteraden 18 jaar bedraagt, dit meebrengt, dat de Grondwet de regeling van dit onderwerp aan zich heeft getrokken en dat daarvan niet bij lagere wettelijke regeling mag worden afgeweken. Dit geldt in algemene zin voor elke categorie van beperkingen van het kiesrecht welke uitdrukkelijk in de Grondwet is geregeld. Het is niet nodig dit in een afzonderlijke clausule in artikel 1.4 vast te leggen.

Artikel 1.5 (petitie)

De leden van de P.v.d.A.-fractie voelen ervoor in artikel 1.5 ook de tweede zin, door de staatscommissie aanbevolen, op te nemen. Deze luidt: «De wet stelt regels omtrent de behandeling en de beantwoording van verzoekschriften».

Uit de kamerstukken moge blijken, dat in het ontwerp, dat aan de Raad van State was aangeboden, de betreffende zin als een tweede lid van artikel 1.5 voorkwam. De Raad van State achtte de betekenis van dit lid voor wat betreft de behandeling van verzoekschriften zeer gering en vond dit lid voor wat betreft de beantwoording van verzoekschriften bezwaarlijk. Wij hebben het standpunt van de Raad gevolgd. Wij hebben daarbij in de memorie van toelichting verwezen naar de bevredigende geldende bestuurspraktijk en voorts erop gewezen dat de wetgever vrij is regelend op te treden, wanneer hij dat wenselijk zou achten.

De vraag van de genoemde leden of een nog zo eenvoudig voorschrift in deze niet betekent, dat in ieder geval desgewenst een AROB-beroep moge-

lijk zal worden, is ons niet geheel duidelijk. De mogelijkheid om een beroep ingevolge de Wet AROB wegens schending van artikel 1.5 in te stellen, lijkt ons niet afhankelijk te zijn van het al of niet opnemen van de bovengeciteerde opdracht aan de wetgever. Overigens biedt het voorgestelde artikel 1.5 beperkte aanknopingspunten voor een beroep ingevolge de Wet AROB; men zou kunnen denken aan een weigering een verzoekschrift in ontvangst te nemen of aan belemmeringen die aan het indienen van een verzoekschrift in de weg worden gelegd, een en ander voor zover geen andere rechtsingang bestaat.

In antwoord op vragen van de leden van de G.P.V.-fractie merken wij op, dat wij de in het bestaande artikel 8 Grondwet voorkomende zin over de ondertekening van verzoekschriften niet van voldoende betekenis achten om deze voor het petitierecht te handhaven. Dat deze eis een waarborg tegen inhoudsloze verzoekschriften zou zijn, betwijfelen wij. Verder menen wij, dat het de betreffende overheidsorganen weinig tijd en moeite zou kosten anonieme verzoekschriften die behandeling te doen ondergaan die dergelijke verzoekschriften verdienen. Daartegenover achten wij het wat formalistisch een verzoekschrift niet als zodanig aan te merken, wanneer bij voorbeeld uit het briefhoofd van een verzoekschrift blijkt wie de indiener is doch deze heeft vergeten onder het stuk zijn handtekening te plaatsen.

Het petitierecht te beperken tot diegene die bij de indiening een persoonlijk belang heeft, achten wij een te grote restrictie. Wij zijn van mening, dat het recht zich ook dient uit te strekken tot bij voorbeeld de vraagstukken van algemeen maatschappelijke of politieke aard ook als de indiener daarbij geen aantoonbaar persoonlijk belang heeft. Het recht ontleent daaraan juist een belangrijk deel van zijn bestaansgrond.

Artikel 1.6 (godsdienst en levensovertuiging)

Het verheugt ons, dat verschillende fracties ermee instemmen, dat in het wetsvoorstel aan godsdienst en levensovertuiging op gelijke voet vrijheid en bescherming wordt gewaarborgd.

Door een lid van de P.v.d.A.-fractie zijn enkele kanttekeningen geplaatst bij het voorgestelde artikel, met name bij het vervallen van het processieverbod. Daarbij is verwezen naar een passage uit het boek «Aan de hand van de Grondwet» van dr. B. de Goede. Wij memoreren, dat de genoemde schrijver op de geciteerde passage laat volgen: «Maar deze bedenking kan nooit een goed pleidooi zijn voor het behoud van artikel 184 in zijn huidige vorm». Dat wij het met dit laatste eens zijn, blijkt uit de memorie van toelichting (blz. 31), waarin is gemotiveerd waarom het bestaande artikel 184 naar onze mening dient te vervallen. Het is denkbaar, dat in de toekomst processies zullen worden gehouden in plaatsen waar dat thans niet gebruikelijk is – al verwachten wij voorshands niet, dat dit in grote getalen zal gebeuren. Dat dan verdraagzaamheid van andersdenkenden wordt verwacht, is evident maar verdraagzaamheid wordt sinds jaar en dag – terecht – verwacht door een ieder die zijn kerkelijk leven belijdt op een wijze die voor andersdenkenden zichtbaar of hoorbaar is.

In antwoord op een vraag van leden van de V.V.D.-fractie delen wij mee niet de vrees te hebben, dat de in de memorie van toelichting gegeven uitleg van het begrip belijden op den duur zal moeten leiden tot erkenning van algemene beperkingen. Wij menen, dat de in artikel 1.6 geformuleerde beperkingsbevoegdheden toereikend zijn. Wij wijzen er ook op, dat het feit, dat onder belijden niet alleen het huldigen van een godsdienstige of een levensbeschouwelijke overtuiging maar ook het zich daarnaar gedragen wordt verstaan, niet meebrengt, dat het in artikel 1.6 omschreven recht nu ook in elk ander opzicht op de meest extensieve wijze moet worden uitgelegd.

De leden van de V.V.D.-fractie vragen verder of het niet zuiverder zou zijn geweest de delegatiebevoegdheid bij artikel 1.6 lid 2 niet alleen in de memorie van toelichting te vermelden maar ook in de tekst van het artikellid op te

nemen. Wij herinneren eraan, dat dit ook is gebeurd, nl. door gebruikmaking van het woord «regels» in het tweede lid. Wij verwijzen hiervoor naar onze beschouwingen in de memorie van toelichting (blz. 22).

De leden van de fractie van DS'70 achten het wenselijk, dat de indruk wordt weggenomen, dat de belijdenis van godsdienst niet tevens belijdenis van levensovertuiging is. In de memorie van toelichting hebben wij aangegeven, dat de nevenschikking in artikel 1.6 van godsdienst en levensovertuiging slechts van staatsrechtelijke aard is en dat godsdienst en levensovertuiging (in de zin van niet-godsdienstige levensovertuiging) overigens wezenlijke verschillen kunnen vertonen. Louter begripsmatig kan men de godsdienst wel als een vorm van levensovertuiging aanmerken, doch wij achten het niet in overeenstemming met de in ons land historisch gegroeide situatie deze louter begripsmatige benadering in het wetsontwerp tot uitdrukking te brengen. Wij hebben dit aanvullend in het nader rapport (blz. 89) gemotiveerd.

Terwijl een louter begripsmatige benadering te weinig rekening houdt met de feitelijke en historisch gegroeide situatie, gaat het anderzijds ook weer te ver om het wezenlijke verschil, dat naar de inhoud tussen godsdienst en levensovertuiging kan bestaan, tot grondslag van het wetsontwerp te nemen. Wij eerbiedigen de overtuiging van de leden van de S.G.P.-fractie dat de overheid een bijzondere roeping heeft ten opzichte van de christelijke religie, die trouw is aan Gods Woord en de Nederlandse Geloofsbelijdenis. Dit kan echter niet het uitgangspunt zijn van het onderhavige artikel, dat alleen een waarborg beoogt te bieden voor de vrijheid, de bescherming en de staatsrechtelijke nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging. Een overwegend staatsrechtelijke motivering voor het staatsrechtelijke probleem van deze nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging achten wij niet, zoals de leden van de G.P.V.-fractie, erg mager maar juist adequaat.

Met de opmerking in de memorie van toelichting (blz. 29), dat een afzonderlijk artikel over de levensovertuiging over het doel zou heenschieten, welke opmerking de leden van de C.P.N. niet duidelijk was, is bedoeld op de afbakening van een dergelijk artikel tot de verschillende onderdelen van het artikel over het openbaren van gedachten en gevoelens. Het is te voorzien, dat een ruim uitvallende uitleg van een begrip als «zijn levensovertuiging vrij belijden» zo ver kan gaan, dat verschillende uitingen van gedachten of gevoelens aan de werking van artikel 1.7 zouden worden onttrokken en onder de werking van artikel 1.6 zouden worden gebracht. Een dergelijke «over het doel heenschietende» uitleg is niet onze bedoeling, hetgeen tot uitdrukking gebracht is door de nevenschikking van godsdienst en levensovertuiging in één artikel. Overigens dient deze nevenschikking in één artikel er ook toe om geen voet te geven aan uiteenlopende interpretaties die bij twee afzonderlijke artikelen wellicht eerder mogelijk zouden zijn.

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de C.P.N.-fractie wijzen wij erop, dat het in artikel 1.6 vervatte recht niet uitsluitend door het Wetboek van Strafrecht beperkingen kan ondergaan. Ook een onrechtmatige daad (artikel 1401 BW) wordt niet rechtmatig doordat ze wordt begaan in de vorm van enig belijden. Te denken valt ook aan verschillende administratieve wetten, waaruit beperkingen kunnen voortvloeien.

In beginsel kunnen situaties voorkomen waarin twijfel bestaat of bepaalde gedragingen als een vorm van belijden dan wel als een betoging moeten worden aangemerkt. Wij menen niet, dat dit licht tot spanning tussen artikel 1.6 en artikel 1.9 zal leiden – dit in antwoord op een vraag van de leden van de S.G.P.-fractie – omdat juist in verband met die mogelijke twijfelgevallen de beperkingsbevoegdheden in de artikelen 1.6 en 1.9 gelijk gesteld zijn. Daardoor zal in concrete gevallen en ten aanzien van concrete beperkingen de vraag of artikelen 1.6 dan wel 1.9 van toepassing is in het algemeen een academische zijn.

Door de leden van de G.P.V.-fractie is de vraag gesteld of het niet noodzakelijk is de bepaling op te nemen dat het grondrecht van artikel 1.6 ook niet in geval van oorlog of tijdens de staat van beleg mag worden beperkt. Wij wijzen er op, dat het voorgestelde artikel 1.6 met name ook de mogelijkheid opent om de in het tweede lid geformuleerde beperkingsbevoegdheid ook toe te passen in uitzonderingstoestanden. Het lijkt ons niet raadzaam die toepassing in artikel 1.6 uit te sluiten. Overigens verwijzen wij naar de bij deze memorie gevoegde Nota van wijziging, waarin een wijziging van artikel 202 Grondwet is opgenomen.

Artikel 1.7 (openbaren van gedachten of gevoelens)

Het verheugt ons, dat de leden van de P.v.d.A.-fractie de uitsplitsing van de uitingsvormen over enkele categorieën als een vooruitgang beschouwen en onze mening delen dat de handhaving van het voorschrift omtrent de drukpers het voordeel heeft dat bestaande jurisprudentie in tact zal blijven. Bij de opmerkingen en vragen van deze leden over het geven en verstrekken van inlichtingen tekenen wij het volgende aan.

Eén van de belangrijkste doeleinden, die in 1815 bij de opnemng van een bepaling als thans in artikel 7 vervat voorzat, was een grondwettelijke waarborg te bieden voor de drukpersvrijheid. Een wezenlijk onderdeel van deze drukpersvrijheid bestaat in de vrije stroom van informatie zonder welke de drukpersvrijheid niet naar behoren kan functioneren. Wanneer men het doorgeven van informatie niet tot de drukpersvrijheid zou rekenen, zou dit onder meer de noodzaak meebrengen bij de toepassing van artikel 7 Grondwet een onderscheid te maken tussen dat gedeelte van een krant dat alleen informatie of inlichtingen bevat en dat gedeelte waarin commentaar of opinies worden gegeven. Dat zou tot gevolg hebben, dat belangrijke gedeeltes van een krant buiten de bescherming van artikel 7 Grondwet zouden vallen. Dat kan niet de bedoeling zijn. Wij zijn dan ook van mening, dat het enkele feit, dat het openbaren van gedachten in het geven van inlichtingen bestaat, niet tot gevolg kan hebben dat artikel 7 Grondwet of het voorgestelde artikel 1.7 niet van toepassing zou zijn. Wel is denkbaar, dat het geven van inlichtingen zozeer buiten de sfeer van het artikel gelegen is, dat toepassing ervan oneigenlijk zou aandoen. Wij denken hier aan de vermelding van bijv. de samenstelling van waren of van farmaceutische produkten op de verpakking ervan, hetwelk naar onze mening buiten het bereik van het grondwetsartikel valt. Wij erkennen, dat hier in principe een afbakeningsvraag ligt, maar wij menen, dat deze mede door de werking van het voorgestelde vierde lid weinig actuele moeilijkheden zal opleveren.

Wat betreft de informatie, die per computer, via Telstar of op andere wijze binnenkomt zal op informatie ten behoeve van de drukpers het eerste lid, zal op programma's ten behoeve van de omroep het tweede lid en zal voor het overige het derde lid van toepassing zijn. Dat brengt op zijn minst mee, dat preventieve censuur verboden is. In het toepassingsgebied van het eerste lid is bovendien elk preventief toezicht verboden en mogen voor het overige beperkingen alleen bij formele wet worden opgelegd. In het toepassingsgebied van het tweede lid is de wetgever vrij, mits geen preventieve censuur wordt ingevoerd. In het toepassingsgebied van het derde lid is preventieve censuur verboden en mogen beperkingen wegens de inhoud slechts bij formele wet worden opgelegd; verder is de wetgever hier vrij. Gezien het vorenstaande delen wij de visie van deze leden dat de verdere ontwikkeling van moderne communicatiemiddelen kan worden afgewacht.

De genoemde leden besteden vervolgens aandacht aan de horizontale werking van het voorgestelde artikel 1.7. Met deze leden zijn wij van mening dat in contractuele verhoudingen, waar het grondrecht een rol speelt, de contractvrijheid in voorkomende gevallen tegen het grondwettelijk geregeld-

de grondrecht zal moeten worden afgewogen. Voor het overige mogen wij volstaan met een verwijzing naar hetgeen wij eerder in deze memorie over de horizontale werking naar voren hebben gebracht.

Wat betreft de vragen van de leden van de V.V.D. en van D.S.'70 over de vrijheid van meningsuiting voor ambtenaren mogen wij verwijzen naar hetgeen wij eerder in deze memorie daarover opmerkten. Hoe de beperkingen op de uitoefening van grondrechten door ambtenaren zullen luiden is thans nog niet aan te geven. Het is onze bedoeling, dat een wetsontwerp, dat hierin zal voorzien, tijdig voor het van kracht worden van de onderhavige grondwetswijziging bij de Tweede Kamer zal worden ingediend. Vermeden moet worden, dat op dit terrein enig hiaat ontstaat, zoals door de leden van de V.V.D.-fractie vermeld. De door de leden van de fractie van D.S.'70 bedoelde werkgroep van Binnenlandse Zaken heeft onlangs haar bevindingen opgeleverd, waarover thans interdepartementaal overleg zal plaatsvinden en welke vervolgens de normale procedure zullen volgen die voor wetswijzigingen over rechtspositionele aangelegenheden is voorgeschreven.

De uitingsvrijheid, grondwettelijk geregeld in artikel 1.7, is een onderwerp waarvan de grondwettelijke formulering tal van onverwachte complicaties kan meebrengen. Het voorgestelde artikel levert een grondwettelijke regeling, die een zorgvuldig uitgekozen weg biedt op het epineuze terrein van de diverse uitingsmogelijkheden. Wij zien niet, dat artikel 1.7 een gewrongen constructie bevat.

Wij zien wel, dat allerlei vereenvoudigingen – wij hebben bij de voorbereiding verschillende beproefd – gevolgen meebrengen, welke wellicht ook de voorstellers ervan niet zouden wensen. De suggestie van de leden van de C.P.N.-fractie⁷ zou meebrengen, dat alle uitingswijzen – met uitzondering van de omroep – onder het regime van artikel 7 Grondwet zouden worden gebracht en beperkingen slechts bij formele wet zouden zijn toegestaan. Aangezien in vele gevallen geen scheiding tussen openbaren en verspreiden mogelijk is en de beperking van het voorgestelde derde lid tot de inhoud van de uiting in de genoemde suggestie is vervallen, heeft deze suggestie tot gevolg, dat reguleringen door de plaatselijk verantwoordelijke organen naar tijd, plaats en wijze van uiten veel moeilijker en soms zelfs geheel onmogelijk zullen zijn; dat deze organen hun zorg voor een ordelijke gang van zaken veel moeilijker en misschien soms geheel niet zullen kunnen effectueren; dat het onlangs door de Staten-Generaal aangenomen ontwerp van wet op de filmvertoningen ongrondwettig zal zijn, aangezien jeugdfilmkeuring niet meer geoorloofd zou zijn; dat voor de omroep preventieve censuur grondwettelijk zal zijn toegestaan. Om deze gevolgen, die naar wij aannemen ook niet alle door de genoemde leden worden voorgestaan, te elimineren is nadere detaillering onvermijdelijk en dan komt men toch weer uit bij een tekst die naar alle waarschijnlijkheid geen eenvoudiger structuur zal hebben dan de voorgestelde. Wij moeten vereenvoudigingen als hier besproken met nadruk ontraden.

⁷ Deze suggestie houdt in het artikel of althans de eerste drie leden als volgt te doen luiden: «Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers of anderszins gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Omtrent radio en televisie stelt de wet andere regels.»

⁸ Dit artikel luidde: «Het is aan elk geoorloofd om zijne gedachten en gevoelens door de drukpers, als een doelmatig middel tot uitbreiding van kennis en voortgang van verlichting, te openbaren, zonder eenig voorafgaand verlof daartoe noodig te hebben, blijvende nogtans elk voor hetgeen hij schrijft, drukt, uitgeeft of verspreidt, verantwoordelijk aan de maatschappij of bijzondere personen, voor zoo verre dezer regten mogten zijn beleeëdigd».

⁹ Men zie H.R. 7-11-1892, W 6259.

Eerste lid (drukkers)

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. vragen of het verspreiden niet beter rechtstreeks onder de bescherming van artikel 1.7 ware te brengen.

Wij mogen in herinnering brengen, dat in artikel 227 van de Grondwet van 1815 het verspreiden met zoveel woorden was genoemd⁸ en dat ook, toen het artikel reeds zijn huidige tekst had gekregen (dit geschiedde in 1848) dit aanvankelijk nog werd gelezen als mede het verspreiden te omvatten.⁹ In verband met de taak der gemeentebesturen ontstonden evenwel moeilijkheden. Deze hebben er ten slotte toe geleid, dat het begrip «openbaren» thans vrij eng wordt uitgelegd in die zin, dat het niet (meer) het verspreiden omvat. Nu is het in het algemeen al niet aantrekkelijk een moeilijkheid, die decennia lang heeft bestaan maar waarvoor ten slotte een algemeen aanvaarde oplossing is gevonden, opnieuw als moeilijkheid te introduceren. Doorslagge-

vend is evenwel, dat het naar onze mening niet mogelijk is de inmiddels gevormde rechtspraak in een beknopte grondwetsformule te vatten. Men bedenke nl., dat deze rechtspraak vele bestanddelen en nuanceringen bevat. Wij herinneren aan de notie, dat bij het verspreiden van drukwerk of geschriften de inhoud daarvan een zwaardere bescherming geniet dan de overige facetten van het verspreiden; dat het verspreiden naar tijd, plaats en wijze van verspreiden mag worden beperkt; dat een middel van bekendmaking, dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op de bekendmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien, niet in het algemeen mag worden verboden of van een voorafgaand verlot afhankelijk mag worden gesteld; dat de beperkingen van een zelfstandig middel van bekendmaking als hierbedoeld ook niet zo ver mogen gaan, dat redelijkerwijze aan het middel geen gebruik van enige betekenis wordt gelaten. Deze en dergelijke nuanceringen, die aan de hand van een ruime casuïstiek konden worden ontwikkeld en de jurisprudentie op artikel 7 Grondwet zo waardevol maken, kunnen niet in een beknopte grondwetsformule worden weergegeven. Wil men die nuancering niettemin behouden, dan moet voor dit behoud ook bij een gewijzigde tekst toch weer een beroep op de rechterlijke macht worden gedaan, maar dan kan men de tekst onzes inziens beter ongewijzigd laten. Bovendien loopt een tekstwijziging onvermijdelijk het risico wijzigingen in de jurisprudentie teweeg te brengen en onzekerheden te scheppen die thans niet (meer) bestaan. Dat is, menen wij, ook met de suggestie van de genoemde leden het geval.¹⁰ Deze tekst roept terstond de vraag op wat de strekking is van de invoeging «voor de inhoud daarvan». Naar de tekst en in verband met het limitatieve karakter van de beperkingsclausules bij grondrechten moet men daarin lezen, dat de verantwoordelijkheid volgens de wet beperkt is tot de inhoud en zich niet meer uitstrekt tot de andere facetten van het openbaren en verspreiden. Maar dat betekent dat beperkingen naar tijd, plaats en wijze van verspreiden juist niet meer toegestaan zijn en dat gemeentelijke verordeningen tot regulering van het verspreiden hun gelding verliezen. Het komt ons voor dat de gesuggereerde tekst niet aansluit bij de gevestigde jurisprudentie noch bij de bedoelingen van de genoemde leden. Naar onze mening verdient het in het wetsontwerp voorgestelde eerste lid duidelijk de voorkeur.

In de fractie van de P.v.d.A. is de vraag gerezen of niet een opdracht aan de wetgever moet worden opgenomen om regels te stellen ten einde de pluriformiteit van de informatieverstrekking te waarborgen en monopolievorming te voorkomen. Wij zijn er bij de formulering van het onderhavige artikel vanuit gegaan, dat deze materie nog niet in die mate is uitgekristalliseerd, dat daarover thans reeds, mede gelet op de voor grondwetswijziging vereiste gekwalificeerde meerderheid, een grondwetsbepaling zou moeten worden voorgesteld.

Tweede lid (omroep)

In de fractie van de P.v.d.A. is de vraag gerezen of niet een opdracht aan de wetgever moet worden opgenomen om regels te stellen ten einde de pluriformiteit van de informatieverstrekking te waarborgen en monopolievorming te voorkomen. Ook de leden van de G.P.V.-fractie hebben deze vraag opgeworpen. De tweede zin van het tweede lid zou dan luiden: «Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.»

Wij menen dat dit de grondwettelijke regeling van de omroep niet dichter bij die van de drukpers zou brengen. De beperkingsclausule («behoudens») slaat terug op het daaraan voorafgaande recht. Dit recht zou in de gesuggereerde tekst evenwel anders dan in artikel 7 Grondwet en anders dan in het voorgestelde artikel 1.7, lid 1, alleen een verbod van preventieve censuur inhouden, zodat moeilijk te ontkomen zou zijn aan de conclusie, dat bij de wet van dit verbod mag worden afgeweken; dat wil zeggen, dat bij de wet pre-

¹⁰ De door deze leden gesuggereerde tekst luidt: «Niemand heeft voorafgaand verlot nodig om gedachten of gevoelens door de drukpers te openbaren en te verspreiden, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet voor de inhoud daarvan».

ventieve censuur zou mogen worden ingevoerd. In hoeverre zo'n artikel zich in de toekomst zou ontwikkelen tot een bepaling die niet slechts preventieve censuur verbiedt maar mede het recht om door radio en televisie gedachten of gevoelens te openbaren omvat en vervolgens de behoudens-clausule ook daaraan zou worden verbonden met het door de fractie van de P.v.d.A. beoogde gevolg is geheel een open vraag. Duidelijk is intussen wel, dat deze redactie ons niet dichter bij het drukpersregime zou brengen. Dit laatste zou wel het geval zijn wanneer het tweede lid gelijk aan het eerste lid zou zijn met een vervanging van het woord «drukkers» door «radio en televisie». Dat zou inderdaad de controle van de Minister van CRM op de inhoud van programma's uitsluiten, maar het zou veel meer gevolgen hebben, bijv. de ongrondwettigheid van het bestaande vergunningensysteem met zijn zendtijdtoewijzingen zoals dit in de Omroepwet is geregeld. Dit zou een wijziging van de grondslagen van ons omroepbestel meebrengen, welke wij niet voorstaan. Het verdient naar onze stellige overtuiging de voorkeur het voorgestelde tweede lid ongewijzigd te handhaven.

De leden van de V.V.D. vragen of artikel 12 Omroepwet¹¹ in verband met de daarin gelegen suggestie van preventief toezicht niet op gespannen voet staat met artikel 1.7, lid 2, tweede zin. Vergissen wij ons niet, dan kan deze vraag ook worden gesteld ten aanzien van de tekst van artikel 12, voorgesteld in het onlangs door de Staten-Generaal aangenomen initiatief-ontwerp van wet op de filmvertoningen.¹²

Het spreekt vanzelf, dat het bestaande artikel 12 in verband met de leeftijdsgrens in artikel 1.7 lid 3, indien dit wordt aangenomen, moet worden aangepast. Dit is gebeurd in het genoemde initiatief-ontwerp. Tot nog meer wijzigingen van artikel 12 Omroepwet noopt artikel 1.7 naar onze mening niet. Een redelijke uitleg van artikel 1.7 lid 3 brengt mee, dat een overeenkomstig dit lid ontworpen systeem van filmkeuring voor jeugdigen niet mag worden ontrokken door een film, waarvan de vertoning voor bepaalde groepen niet is toegelaten, met behulp van de televisie aan deze groepen toch te vertonen. Wij menen, dat een verbod om dergelijke films vóór bepaalde tijdstippen uit te zenden niet in strijd is met artikel 1.7 lid 2. Dit zou anders zijn, indien ten behoeve van de televisie nog een afzonderlijke keuring in het leven zou worden geroepen, doch dat is hier niet het geval.

Het tweede lid vangt aan met een opdracht aan de wetgever en biedt daarmee een grondwettelijke grondslag voor een belangrijk terrein van wetgeving en bestuur. Wij achten een dergelijke grondwetsbepaling niet overbodig, zoals de leden van de C.P.N.-fractie, evenmin als wij de instructienormen van de sociale grondrechten overbodig achten. De opdracht krijgt in dit geval nog een extra betekenis, doordat daarin door de tweede zin een stringente norm aan de opdracht wordt toegevoegd. Dat deze norm – het verbod van preventieve censuur – onjuist zou zijn, zoals de genoemde leden stellen, ontgaat ons.

Artikel 1.7 lid 2 verschaft een recht van preventieve censuur verschoond te blijven. Dit recht geldt primair tegenover de overheid en geldt, evenals de andere grondrechten, zowel ten behoeve van de individuele burger als ten behoeve van organisaties. Aangezien dit recht moet functioneren in een maatschappelijke context, waarin de omroepmedia door organisaties plegen te worden beheerd, treden hier, meer dan bij de andere grondrechten, de organisaties als gerechtigden uit dit grondrecht op de voorgrond. Niettemin hebben ook de individuele medewerkers een jegens de overheid geldend recht van preventieve censuur verschoond te blijven. In hoeverre zij dat recht ook kunnen doen gelden tegenover de besturen van de omroeporganisaties is een vraag die de horizontale werking van dit recht betreft. Daarover hebben wij eerder in deze memorie het nodige naar voren gebracht; wij mogen met een verwijzing daarnaar volstaan.

Een verbod van voorafgaand toezicht of verlot kan naar omvang variëren. Het verbod van voorafgaand verlot als bedoeld in het eerste lid is vrij ruim en verbiedt bij voorbeeld een vergunningensysteem ook wanneer dat de inhoud van de uitingen ongemoeid zou laten. In het tweede lid is het verbod

¹¹ Dit artikel luidt:

1. Het toezicht van overheidswege op de inhoud der uitzendingen is, behoudens het bepaalde in het tweede en derde lid en in artikel 5, tweede lid, repressief en wordt door Onze minister geregeld.

2. Films of gedeelten van films, waarvan de Centrale Commissie voor de keuring van films, bedoeld in artikel 15 van de Bioscoopwet, heeft verklaard, dat zij niet zijn toegelaten voor openbare vertoning, mogen niet worden uitgezonden.

3. Televisie-uitzendingen, welke de uitzendende instelling ongeschikt acht voor personen jonger dan achttien jaar, zullen na 21.00 uur aanvangen; van deze ongeschiktheid wordt in de aankondigingen in de programma-bladen en op het televisiescherm mededeling gedaan. Voor zover films of gedeelten van films, die door de in het tweede lid bedoelde commissie zijn gekeurd, zullen worden uitgezonden, wordt in die aankondigingen de uitslag van deze keuring vermeld.

¹² Volgens dit voorstel zou artikel 12 Omroepwet gaan luiden:

1. Het toezicht van overheidswege op de inhoud der uitzendingen is, behoudens het bepaalde in het tweede lid en artikel 5, tweede lid, repressief en wordt door Onze Minister geregeld.

2. Televisie-uitzendingen, welke de uitzendende instelling ongeschikt acht voor personen jonger dan twaalf, onderscheidenlijk zestien jaar, zullen na 20.00, onderscheidenlijk 21.00 uur aanvangen. Van deze ongeschiktheid wordt in de aankondigingen in de programma-bladen en op het televisiescherm mededeling gedaan. Voor zover films of gedeelten van films zullen worden uitgezonden, die krachtens de Wet op de filmvertoningen niet zijn toegelaten voor vertoning aan personen beneden de leeftijd van twaalf, onderscheidenlijk zestien jaar of die in het geheel niet aan de Nederlandse filmkeuring zijn voorgelegd, wordt dat in die aankondiging vermeld.

van voorafgaand toezicht beperkt tot de inhoud van de uiting en omvat het slechts een verbod van wat ook «preventieve censuur» wordt genoemd. Een verbod van preventieve censuur omvat niet, zoals de leden van de C.P.N.-fractie lijken te veronderstellen, elk verbod dat «gericht is tegen wat komt». Als dat zo was zou bij voorbeeld ook het strafrechtelijk verbod van belediging preventieve censuur inhouden. Preventieve censuur ziet op de figuur, dat een voorgenomen uiting aan een overheidsorgaan ter fiattering wordt voorgelegd alvorens er toe over te gaan deze uiting aan derden kenbaar te maken. Aldus is duidelijk, dat aan het verlot tot uitzenden voorwaarden met betrekking tot de inhoud mogen worden verbonden bij voorbeeld in de geest van artikel 10 lid 2 Omroepwet, zolang het toezicht op de naleving daarvan achteraf plaats vindt en geen preventieve censuur in de zojuist aangeduide zin impliceert. Het «omdraaien van de knop» is een wat hachelijk grensgeval, maar is toch denkbaar in een vorm waarin preventieve censuur buiten de deur blijft.

Wij hopen met deze aanvullende toelichting te hebben duidelijk gemaakt, dat de tweede zin van het tweede lid een functie vervult en niet overbodig is, zoals de leden van de C.P.N.-fractie stellen.

Uit het vorenstaande moge blijken – dit in antwoord op de vragen van de leden van de G.P.V.-fractie dat het voorgestelde tweede lid de mogelijkheid open laat, een repressief toezicht in te voeren. In feite is dit ook gebeurd (Omroepwet; Wetboek van Strafrecht). Dit repressief toezicht brengt mee, dat het de zendgemachtigden niet vrij staat uitzendingen te doen die gevaar opleveren voor de veiligheid van de staat, de openbare orde of de goede zeden. De artikelen 10 lid 2 en 12 Omroepwet zijn met het voorgestelde artikel lid niet in strijd, zij het dat artikel 12 moet worden aangepast zoals hierboven reeds werd aangegeven.

Derde lid (andere uitingsvormen)

Uit de in de memorie van toelichting en eerder in deze memorie gegeven uiteenzettingen over het systeem van het beperken van grondrechten, zoals dat in het onderhavige wetsontwerp tot uitdrukking komt, volgt, dat de laatste zin van het voorgestelde derde lid niet overbodig is, zoals door de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. is gevraagd. Wat de verdere formulering van het derde lid betreft, menen wij, dat dit geen aanleiding tot misverstand behoeft te geven. In de memorie van toelichting is opgemerkt, dat het begrip goede zeden ruim moet worden opgevat, zodat onder de bescherming van de goede zeden ook valt de bescherming van de zedelijke ontwikkeling van de jeugdigen, waaronder bescherming tegen sadistische vertoningen of vertoningen van oorlogsgeweld. Dit is geen uitputtende opsomming. Andere vertoningen, zoals door de leden van de G.P.V.-fractie genoemd, kunnen van dien aard zijn, dat zij eveneens strijdig met de goede zeden, als bedoeld in het derde lid, moeten worden geacht. Redactionele wijzigingen, als genoemd door de leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U., zijn naar onze mening niet nodig.¹³

Indien het gebruik van spandoeken onder de werking van artikel 1.7 valt, is niet het derde lid daarop van toepassing, zoals de leden van de P.v.d.A.-fractie vragen, maar het eerste lid. Meestal echter zullen spandoeken worden gebruikt als onderdeel van een betoging. In dat geval is artikel 1.9 van toepassing.

Anders dan de leden van de fracties van de V.V.D. en het G.P.V. achten wij het onderscheid tussen het verbod van een vertoning wegens wanordelikheden en een dergelijk verbod op grond van een waardeoordeel over de inhoud van de vertoning niet kunstmatig of gekunsteld. Het gaat hier om de grens te vinden tussen hetgeen het derde lid nog wel en wat het niet meer toestaat.

Overigens onderschrijven wij de opmerking van de genoemde leden, dat een afkeurend oordeel over de inhoud van een vertoning tot vrees voor wanordelikheden kan leiden. Voor een onjuiste toepassing van verbodsmoge-

¹³ De door deze fracties genoemde wijziging hield in de woorden «ter bescherming van de goede zeden» te vervangen door «in het belang van het welzijn van de jeugd».

lijkheden hebben wij in de memorie van toelichting (blz. 36) dan ook gewaar-
schuwd. De leden van de G.P.V.-fractie vragen in dit verband of een toevoe-
ging van een bepaling inzake vertoningen die gevaar blijken op te leveren
voor de veiligheid van de staat, de openbare orde of de goede zeden het pro-
bleem niet zou ondervangen. Wij wijzen erop dat het derde lid thans reeds
toelaat dergelijke beperkingen bij formele wet in te voeren.

Het woord «inhoud» is gebruikt om een afbakening te vinden tegenover
andere aspecten van het openbaren van gedachten of gevoelens, zoals het
tijdstip, de plaats, de wijze waarop een uiting kan plaatsvinden. De inhoud
betreft datgene wat geuit wordt, niet wanneer, waar en hoe geuit wordt. Het
spreekt echter vanzelf, dat vooral bij artistieke uitingen de artistieke vormge-
ving in het algemeen tot de inhoud in de zin van het tweede en derde lid zal
behoren.

Met de voorgestelde bepalingen is dan ook niet beoogd een extra vrij-
heidsbeperking in te bouwen waarvan de draagwijdte niet geheel te over-
zien is, zoals de leden van de C.P.N.-fractie vrezen.

Dat overgangsvormen kunnen voorkomen tussen uitingen, als bedoeld in
het derde lid, en vergaderingen en betogingen, als bedoeld in artikel 1.9, on-
derschrijven wij. Overgangen kunnen overigens tussen meer van de voorge-
stelde grondrechten voorkomen. In die gevallen zal een conscientieuze uit-
leg tot een oplossing moeten leiden. Wat het door de leden van de C.P.N.
genoemde voorbeeld betreft is het overigens nog de vraag of een te ruim
uitvallende toepassing van artikel 1.7 lid 3 in meerdere mate tot ongewenste
gevolgen zou leiden dan een te ruim uitvallende toepassing van artikel 1.9;
dit kan van geval tot geval verschillen.

De leden van de P.P.R.-fractie zijn van mening, dat het opnemen van een
leeftijdsgrens in de grondwetstekst minder wenselijk is en dat dit aan de wet-
gever ware over te laten. Wij wijzen erop, dat dit onder meer filmkeuring
voor volwassenen grondwettelijk mogelijk zou maken. In de memorie van
toelichting is gemotiveerd is voorgesteld het keuren van films en andere ver-
toningen voor volwassenen in de Grondwet uit te sluiten. Wij onderschrij-
ven dit nog ten volle en voelen niet voor de gedachte de keuring voor vol-
wassenen grondwettelijk open te houden.

Vierde lid (handelsreclame)

De leden van de P.v.d.A.-fractie stemmen met het voorgestelde vierde lid
in en vragen of door dit lid niet tevens tot uitdrukking wordt gebracht, dat
het grote goed van de vrijheid van meningsuiting niet aan de doelstellingen
van de commercie ondergeschikt mag worden gemaakt. In de memorie van
toelichting is gemotiveerd waarom wordt voorgesteld artikel 1.7 niet van
toepassing te doen zijn op het maken van handelsreclame.

Een van de overwegingen is hierbij geweest, dat – wij merken dit mede ter
beantwoording van de vragen van de leden van de C.P.N.-fractie op – indien
op grond van belangen op het terrein van de volksgezondheid, de milieube-
scherming, het landschapsschoon e.a. bepaalde vormen van reclame voor
commerciële doeleinden aan banden zouden moeten worden gelegd, het
bestaande artikel 7 Grondwet te vaak een evenwichtige afweging in de weg
staat door de stringente eis, dat de vrijheid om zich in geschrifte te uiten al-
leen bij formele wet mag worden beperkt. In tal van gevallen immers kan het
wenselijk zijn de mogelijkheid te openen, dat ook aan andere organen regel-
gevende en besturende bevoegdheden worden toegekend ten einde een be-
leid te kunnen voeren dat dient tot bescherming van bijvoorbeeld de volks-
gezondheid, het milieu, het landschapsschoon, de recreatie e.a.

Wij zijn van mening – dit in antwoord aan de fracties van de V.V.D. en
D.S.'70 – dat het begrip handelsreclame voldoende duidelijk is in zijn tegen-
stelling tot propaganda voor ideële doeleinden om een hanteerbaar crite-
rium te verschaffen. Wel kunnen, zoals wij reeds in de memorie van toelich-
ting opmerkten, overgangsgevallen voorkomen en gevallen waarin aan de
reclame zowel een commercieel als een ideëel motief ten grondslag ligt.

Wij hebben het vertrouwen, dat wetgeving en rechtspraak aan de hand van concrete gevallen aan het gegeven criterium op aanvaardbare wijze nader gestalte zullen geven.

De fractie van D.S.'70 wijst ook nog op de betekenis van artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Aangezien dit verdragsartikel self executing is en ook op reclame van toepassing is kan volgens de genoemde fractie de formele wetgever niet eenzijdig bepaalde beperkingen opleggen. Dit laatste is ons niet duidelijk. Inderdaad valt ook de handelsreclame onder het verdragsartikel en is de formele wetgever daaraan gebonden. Het artikel bevat echter voldoende beperkingsmogelijkheden met bovendien de mogelijkheid van delegatie om voor een evenwichtige beleidsvoering als bovenbedoeld ruimte te bieden.

Artikel 1.8 (vereniging)

De leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en de C.P.N. en de heer Huijsen hebben vragen gesteld over de voorgestelde beperkingsclausule. Wij merken hierover het volgende op.

De verenigingsvrijheid betreft niet het daadwerkelijk en fysiek optreden van mensen, zoals dat met de vergadering en de betoging het geval is. Een beperkingsbevoegdheid in de trant van artikel 1.9 lid 2 is derhalve voor de verenigingsvrijheid minder adequaat. Men zal er echter rekening mee moeten houden, dat verenigingen, waartoe in de zin van artikel 1.8 ook vennootschappen en dergelijke behoren, ongeoorloofde doelstellingen kunnen hebben en ter bevordering kunnen dienen van zeer uiteenlopende strafbare feiten. Dergelijke organisaties moeten niet met een beroep op de verenigingsvrijheid onaantastbaar zijn. Gezien de grote variatie van mogelijke criminele of anderszins onoirbare doeleinden is een korte opsomming van enkele toegespitste doelcriteria niet toereikend. Handhaving van de bestaande beperkingsgrond («in het belang der openbare orde») lag daarom voor de hand. Het begrip «openbare orde» komt op vele plaatsen in de bestaande wetgeving voor, soms in een zeer ruime soms in een wat engere betekenis. Door toevoeging van de woorden «en de goede zeden» is aangesloten bij de tekst van boek 2 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek, welke tekst door de Staten-Generaal is aanvaard.

Toegegeven zij, dat de uitdrukking «in het belang van de openbare orde en de goede zeden» zeer ruim is. Ze is echter, anders dan de term «in het algemeen belang», niet alomvattend en zal niet licht tot een verbod van politieke of culturele activiteiten leiden, mits deze activiteiten niet crimineel of anderszins ontoelaatbaar zijn. De vraag hoeveel er in de praktijk van het recht overblijft, tendeert naar onze mening teveel in de richting van de gedachte, dat dit wel vrij weinig zal zijn. Dit is niet de situatie in ons land. De verenigingsvrijheid is in feite bijzonder groot en het is aan de wetgever om te bepalen welk gebruik hij van de hem toegekende beperkingsbevoegdheid zal maken. Daarbij moet men de betekenis van het delegatieverbod niet onderschatten: dit sluit het invoeren van beperkingen door andere organen dan de formele wetgever uit.

De voorgestelde bepaling sluit maatregelen van preventieve aard in beginsel niet uit. Toch biedt het artikel geen ruimte voor een beleid van preventief toezicht, omdat dit in strijd met het delegatieverbod van het artikel zou zijn.

Artikel 1.9 (vergadering en betoging)

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. zouden gaarne nader worden geïnformeerd over de draagwijdte van het begrip betoging in verband met recente ervaringen met demonstraties door blokkades van wegen en waterwegen. Ook de leden van de V.V.D. snijden dit punt aan. In de memorie van toelichting is opgemerkt, dat de betoging voor velen betekenis

heeft verworven als middel om, het liefst met zoveel mogelijk mensen, in het openbaar uiting te geven aan gevoelens of wensen op maatschappelijk en politiek gebied. Wij zouden deze karakterisering willen handhaven. Dit brengt mee, dat acties, waarvan de hoedanigheid van gemeenschappelijke meningsuiting op de achtergrond is geraakt en die het karakter hebben van dwangmaatregelen jegens de overheid of jegens derden, zoals dat bij blokkades van wegen en waterwegen het geval kan zijn, geen betogingen in de zin van het voorgestelde artikel 1.9 zijn.

In antwoord op vragen van de leden van de P.v.d.A.-fractie wijzen wij erop, dat het voorgestelde artikel de wetgever niet verbiedt het houden van vergaderingen of betogingen aan een voorafgaande toestemming te binden. Wel zal, indien dit ingevolge het tweede lid gebeurt, deze toestemming of het weigeren ervan aan één van de in dat lid genoemde beperkingsgronden moeten zijn gerelateerd. Indien een dergelijk systeem mocht worden ingevoerd zullen zowel de wetgever als zij die met de toepassing van de regeling belast zijn er voor moeten waken, dat het recht niet illusoir wordt gemaakt. In het algemeen mag in geen enkele beperkingsbevoegdheid de bevoegdheid worden gelezen het betreffende grondrecht illusoir te maken.

Uit het feit, dat in het tweede lid het belang van het verkeer is genoemd, mag niet worden afgeleid, dat de vlotte afwikkeling van het verkeer in de ogen van de grondwetgever steeds een hoger goed zou zijn dan de uitoefening van het grondrecht. Niettemin is het noodzakelijk, dat bij het houden van betogingen ook aan de eisen van het verkeer aandacht wordt besteed. Niet het een of het ander zal steeds het zwaarst moeten wegen; bij de toepassing van deze beperkingsgrond zal met het oog op concrete situaties een afweging van belangen moeten plaatsvinden, die primair door de wetgever en wellicht ook door lagere organen zal moeten worden verricht. De vraag van de leden van de C.P.N.-fractie welke wetgeving de regering bij de voorgestelde beperkingsbevoegdheden van het tweede lid in het hoofd heeft, kan eerst worden beantwoord wanneer ten aanzien van de verschillende onderwerpen concrete voorstellen zijn ontworpen. Zover is de voorbereiding nog niet gevorderd. Wij tekenen hierbij overigens aan, dat de Staten-Generaal als medewetgever de nodige invloed op de inhoud van de betreffende wetgeving zullen hebben.

De noodzaak van de delegatiebevoegdheid – dit in antwoord aan de leden van de V.V.D.-fractie – is gelegen in het feit, dat in ons staatsbestel de plaatselijke organen ten aanzien van hun territorium taken hebben ter zake van de gezondheid, de verkeersregeling en de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden. Opdat deze taken naar behoren kunnen worden uitgevoerd, moet er rekening mee worden gehouden dat in de te ontwerpen wetgeving aan deze organen zekere bevoegdheden worden gelaten het houden van vergaderingen en betogingen te reguleren. Een gedetailleerde regeling van deze bevoegdheden mag men van de grondwetgever niet verwachten; dat is de taak van de wetgever. Deze is daarbij tot delegeren bevoegd, zoals in de tekst van het tweede lid door middel van het woord «regels» is aangegeven, waarbij hij onder meer zal moeten bezien welke bevoegdheden aan welke organen (rijksorganen, organen van lagere lichamen) moeten worden verleend. Overigens onderschrijven wij de opmerking van de genoemde leden, dat vrees voor wanordelijkheden ten gevolge van een vergadering of betoging kan worden ingegeven door een negatief oordeel over doel en strekking van de vergadering of betoging. Voor een dergelijke onjuiste toepassing van beperkingsmogelijkheden hebben wij in de memorie van toelichting (blz. 39) dan ook gewaarschuwd door erop te wijzen, dat het artikel niet toelaat, dat een lager orgaan bevoegd zou zijn een vergadering of betoging tegen te gaan omdat dit orgaan de bijeenkomst naar zijn inhoud of doelstelling ongewenst acht.

De leden van de P.P.R.-fractie verbazen zich erover, dat het tweede lid niet beperkt is tot vergaderingen en betogingen buiten gebouwen en besloten plaatsen, zoals dat ook in het tweede lid van artikel 1.6 is gebeurd. Onze overweging is geweest, dat het belang, dat in de bescherming van de ge-

zondheid en in het bestrijden en voorkomen van wanordelijkheden is gelegen, kan meebrengen, dat ook reeds binnen gebouwen en besloten plaatsen bepaalde maatregelen kunnen worden getroffen. Men denke bijvoorbeeld aan vechtpartijen bij een betoging. Bij samenkomsten van godsdienstige of levenbeschouwelijke aard achten wij de kans op een dergelijke situatie minder groot. Bovendien leek het ons niet noodzakelijk om hun, die de bestrijding van een epidemie met een gezamenlijk godsdienstig belijden willen begeleiden, de mogelijkheid daartoe te ontnemen. Artikel 1.9 lid 2 te beperken tot vergaderingen en betogingen buiten gebouwen en besloten plaatsen moeten wij ernstig ontraden.

Het feit – wij merken dit in antwoord aan de leden van de fractie van D.S.'70 op – dat vergaderingen en betogingen naar hun uiterlijke verschijningsvorm gelijksoortige fenomenen zijn en de overgang tussen beide dikwijls niet te achterhalen is, heeft ons ertoe gebracht beide rechten in één artikel op te nemen. Dit heeft ook thans nog onze sterke voorkeur. De in het tweede lid genoemde doelcriteria verkeer en wanordelijkheden vervangen door openbare orde, zou een veel verder gaande beperkingsbevoegdheid meebrengen en daardoor het waarborggehalte van het artikel veel meer aantasten dan noodzakelijk is. Wij hebben tegen deze suggestie ernstige bezwaren.

In antwoord op de vragen van de leden van de G.P.V.-fractie merken wij op, dat het huidige artikel 7 Grondwet slechts die onderdelen van een betoging beschermt die in uitingen in geschrifte bestaan, zoals het voeren van een spandoek of het uitreiken van vlugschriften. Daarmee is echter slechts een gering gedeelte van de betoging gewaarborgd, zodat het bestaande artikel 7 weinig wegneemt van de argumenten, die voor opnemingsrecht onder de grondrechten van een recht tot betoging pleiten. In hoeverre de betoger daardoor in een bevoorrechte positie ten opzichte van andere weggebruikers komt te staan hangt af van het gebruik dat de wetgever van de beperkingsbevoegdheid zal maken. Het voorgestelde artikel houdt dan ook niet een miskenning in van het gebruik dat andere weggebruikers van de weg moeten kunnen maken. Wij zien in een en ander dan ook geen reden de opnemingsrecht onder de grondrechten van het betogingsrecht achterwege te laten.

Naar aanleiding van een opmerking van de leden van de C.P.N.-fractie tekenen wij aan, dat zal worden bezien of en, zo ja, in hoeverre, de Zondagswet moet worden gewijzigd.

Artikel 1.10 (persoonlijke levenssfeer)

Eerste lid (algemeen)

De leden van de fracties van de K.V.P., de A.R.P. en de C.H.U. toonden zich verheugd over het als een recht onder de grondrechten opnemen van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De leden van de P.v.d.A.-fractie juichen de pogingen om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uit te breiden toe maar achten de stelling, dat in tegenstelling tot het voorstel van de staatscommissie niet de vorm van een instructienorm maar die van een direct werkend recht is gekozen onhelder, aangezien dit recht niet erg over het voetlicht zou komen zolang onduidelijk is wat onder persoonlijke levenssfeer moet worden verstaan. Naar onze mening is deze benadering te pessimistisch. In de memorie van toelichting is een globale benadering van het berip persoonlijke levenssfeer gegeven. Ook in de literatuur zijn vele handreikingen te vinden. Het begrip heeft dan ook in voldoende mate een vaste kern om als basis voor een direct werkend grondrecht te dienen. Daaraan doet niet af, dat het begrip op vele gebieden in uiteenlopende verschijningsvormen te voorschijn kan komen en dat er een marge is waarbinnen het begrip nog moet groeien en gestalte moet krijgen. Dit laatste is een taak ten dele voor de regelgevende en ten dele voor de rechtsprekende organen.

In deze marge ligt gedeeltelijk ook de afbakening tussen het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht gedachten of gevoelens te openbaren. Ook deze grensbepaling tussen beide rechten zal geleidelijk moeten groeien. Daarover thans reeds uitspraken te doen, zoals de leden van de G.P.V.-fractie vragen, zou voorbarig zijn en zou ook een miskennis inhouden van de genuanceerdheid van dit afbakeningswerk, dat slechts op verantwoorde wijze aan de hand van zich voordoende casuïstiek kan worden opgebouwd.

Wat betreft de vraag van de leden van de V.V.D.-fractie waarom in het eerste lid van het voorgestelde artikel delegatiebevoegdheid is opgenomen mogen wij volstaan met te verwijzen naar hetgeen wij daarover in het nader rapport (blz. 84 en 85) naar voren hebben gebracht.

Voor wat betreft de vragen van de leden van de fracties van de V.V.D. en het G.P.V. over de horizontale werking verwijzen wij naar hetgeen wij daarover eerder in deze memorie hebben opgemerkt.

Naar aanleiding van de overige vragen van de leden van de G.P.V.-fractie merken wij op, dat het uitgangspunt, dat de grondrechten niet alleen ten behoeve van individuele burgers maar ook ten behoeve van groepen en organisaties werken, ook voor artikel 1.10 geldt. Te verwachten is evenwel, dat dit recht door zijn aard overwegend voor de individuele burger betekenis zal hebben.

Tweede lid (registratie persoonsgegevens)

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vinden de in het tweede lid gegeven opdracht te beperkt en zouden deze willen uitbreiden tot het vastleggen, verwerken en verstrekken van persoonsgegevens. In de memorie van toelichting (blz. 42) is sprake van de opdracht aan de wetgever om «op het terrein van het vastleggen van persoonsgegevens» regelen op te treden. Onze gedachten gingen daarbij niet alleen uit naar het vastleggen in enge zin maar ook naar de wijze hoe die gegevens worden verwerkt en wat er daarna mee gedaan wordt. Een aanvulling van de wetstekst in de geest als door de genoemde leden aangegeven brengt dit duidelijker tot uitdrukking dan de voorgestelde tekst. Wij achten een dergelijke aanvulling een verbetering en hebben daarin bij Nota van wijziging voorzien.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de P.v.d.A. delen wij mee het waarschijnlijk te achten, dat de tijd, die na de ontvangst van het rapport van de commissie-Koopmans nog beschikbaar zal zijn, niet toereikend zal zijn om nog in deze kabinetsperiode wetsvoorstellen in te dienen. Overigens wijzen wij er in dit verband op, dat voor wat de rijksdienst betreft bij besluit van de Minister-President van 7 maart 1975 (Stcrt. 1975, 50) zijn vastgesteld Aanwijzingen inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met geautomatiseerde systemen waarin persoonsgegevens zijn opgenomen. Deze Aanwijzingen strekken ertoe voor de gehele rijksdienst richtlijnen te stellen waarmee bij de inrichting, het beheer en het gebruik van geautomatiseerde systemen, waarin persoonsgegevens zijn opgenomen, rekening dient te worden gehouden.

De bezwaren tegen de laatste volkstelling, waar de leden van de C.P.N. op doelen, bestonden vooral omdat voor aantasting van de persoonlijke levenssfeer werd gevreesd. Met de wens tot eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, die in de toen levende bezwaren naar voren kwam, is een sterkere grondwettelijke bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet in tegenspraak; integendeel. Voor het tweede lid geldt dit evenzeer. Dit lid loopt niet vooruit op de invoering van een persoonsregistratie; dergelijke registraties bestaan allang, in groten getale en op tal van terreinen. Het tweede lid gaat uit van deze feitelijke situatie en draagt de wetgever op regels te stellen ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer zowel ten aanzien van bestaande als van toekomstige registraties.

In antwoord op de vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie over de activiteiten van de Regering in het internationaal overleg merken wij het volgen-

de op. Van Nederlandse zijde is een bijdrage geleverd aan het overleg in het kader van de Raad van Europa over de opstelling van gemeenschappelijke uitgangspunten voor de wetgeving in de verschillende lid-staten. Dit overleg heeft inmiddels geleid tot een tweetal aanbevelingen van het Comité van Ministers met beginselen voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de particuliere en de publieke sector (resoluties nrs. (73)22 en (74)29.) Binnenkort valt een voortzetting hiervan te verwachten in de mogelijke voorbereiding van een ontwerp-verdrag betreffende zogenaamde trans-nationale databanken. Daarnaast worden in samenwerking met de Raad van Europa door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling activiteiten ontwikkeld, welke ten doel hebben de totstandkoming van internationaal aanvaarde gedragsregels op dit gebied te bevorderen. Ten slotte zij vermeld dat onlangs in het kader van de Europese gemeenschappen overleg is geopend over de wenselijkheid van een harmonisatie van wettelijke voorschriften op communautair niveau, waarbij onder meer het probleem van het grensoverschrijdende gegevensverkeer binnen de gemeenschap en met derde landen op de voorgrond staat.

Derde lid (inzage en correctie persoonsgegevens)

Anders dan de leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. zouden wij het een verarming van artikel 1.10 vinden wanneer het derde lid zou worden geschrapt. De in dat lid genoemde onderwerpen vormen enkele saillante punten waaraan de grondwetgever bijzondere aandacht wil zien gewijd bij de uitvoering van de in het tweede lid gegeven opdracht. Dat deze punten toch wel uit de formulering van het tweede lid zouden voortvloeien achten wij minder vanzelfsprekend dan de genoemde leden.

Aan de andere kant lijkt ons de suggestie van de leden van de P.v.d.A.-fractie het derde lid om te zetten in een direct werkend recht te ver te gaan. Er is op het terrein van de persoonsregistratie nog veel onbekend; er moet nog veel terreinverkenning plaatsvinden. Voor dat nog niet geïnventariseerd gebied thans reeds een grondwettelijk en in rechte afdwingbaar inzage- en correctierecht in te voeren komt ons prematuur voor. Wij wijzen er ook op, dat het tweede en derde lid in de voorgestelde redactie ook op de horizontale verhoudingen betrekking hebben. Ten aanzien van een direct werkend inzage- en correctierecht zou het bezwaarlijk zijn aanstonds horizontale werking te aanvaarden. Wij menen met de opdracht in het derde lid, die wij niet gaarne zouden missen, toch de meest adequate grondwettelijke voorzieningen te hebben geboden die op dit terrein thans kunnen worden gegeven.

Het derde lid bevat een opdracht aan de wetgever, geen direct werkend recht. Er kan derhalve geen sprake zijn van enige beperking van dit recht, noch van motieven tot een zodanige beperking, zoals door de leden van de V.V.D. worden gevraagd.

Zoals de leden van de C.P.N.-fractie gevoed worden door de gedachte van de fopspeen, zo leeft bij ons het vermoeden van een misverstand. Ook het derde lid verschaft een opdracht aan de wetgever, welke de bescherming van de persoonlijke levenssfeer beoogt te dienen. De wetgever zal deze opdracht moeten uitwerken. Bij die uitwerking zullen verschillende belangen tegen elkaar moeten worden afgewogen en zal nader moeten worden aangegeven wat wel en wat niet voor inzage in aanmerking komt. In hoeverre in die toekomstige situatie ruimte is voor «feitelijke inmenging in de privacy-sfeer» en «voor willekeur bij de hantering van de gegevens» is uit het voorgestelde derde lid niet af te leiden. Voor het gebrek aan vertrouwen van deze leden lijkt ons geen grond aanwezig.

Artikel 1.11 (huisrecht)

Leden van verschillende fracties hebben de delegatiebevoegdheid in het voorgestelde artikel 1.11 aangeroerd. Wij merken hierover het volgende op.

Bij het redigeren van de verschillende artikelen inzake grondrechten is beoogd, dat de grondrechtenartikelen ook met betrekking tot de delegatie – met name waar deze wordt uitgesloten – door middel van een grotere exactheid meer bescherming zullen bieden dan in het verleden wellicht het geval is geweest. Aldus is er ook een verschuiving van een begrip als «gevallen bij de wet bepaald» te constateren. In het wetsontwerp is met deze term bedoeld, dat de gevallen niet alleen formeel maar ook naar hun maatschappelijke werkelijkheid door de wet moeten zijn aangeduid. Dit kan meebrengen, dat gevallen, die voorheen geacht werden bij de wet te zijn bepaald in de zin van bijvoorbeeld artikel 172 Grondwet, niet meer geacht worden bij de wet te zijn bepaald in de zin van artikel 1.11 van het onderhavige wetsontwerp. Dit vloeit voort uit ons streven het waarborggehalte van de grondrechtenartikelen te versterken. In de opzet van het onderhavige wetsontwerp zou, indien artikel 1.11 delegatie zou verbieden, de wet zelf de gevallen van binnentreden nauwgezet moeten omschrijven en zou niet mogen worden volstaan met, zoals in de memorie van toelichting (blz. 43) is opgemerkt, het schepven van een algemeen kader waarin binnentreding mogelijk gemaakt wordt doch waarbij lagere organen een belangrijke en soms doorslaggevende rol spelen om vanuit dit algemene kader tot het concreet aangewezen geval te geraken. Naar zijn maatschappelijke werkelijkheid immers bepaalt dan niet de formele wetgever maar bepalen die lagere organen in welke gevallen tegen de wil van de bewoner mag worden binnentreden.

Zou men bij artikel 1.11 delegatie uitsluiten door het voorschrift, dat de gevallen van binnentreden alleen bij de wet mogen worden bepaald, dan zou dat in deze opzet – om slechts enkele voorbeelden te noemen – meebrengen, dat met betrekking tot het uitoefenen van politiedwang, voor zover daartoe een woning moet worden binnentreden, niet meer aan de besturen van provincies en gemeenten zou mogen worden overgelaten wanneer tot toepassing van politiedwang zal worden overgegaan, omdat dat dan nauwkeurig bij de wet moet zijn aangegeven (artikelen 116 en 117 Provinciewet; artikelen 152 en 153 Gemeentewet); dat de lijst van beschermde monumenten niet meer door de minister ingevolge artikel 9 Monumentenwet maar bij de wet zou moeten worden vastgesteld (die vaststelling is immers de wijze waarop de gevallen worden bepaald waarin straks een woning mag worden binnentreden), indien men althans de bevoegdheid wil behouden dat ten behoeve van het toezicht op de uitvoering van de woningen worden binnentreden (artikel 31); dat de onderscheidene groepen van besmettelijke ziekten niet meer bij algemene maatregel van bestuur maar bij de wet zouden moeten worden vastgesteld, indien men de binnentredingsbevoegdheid (artikel 24 Besmettelijke-Ziektenwet) wil behouden; dat niet meer het Hinderbesluit maar de Hinderwet precies zou moeten aangeven wat hinderwetinrichtingen zijn, indien men de binnentredingsbevoegdheid (artikel 34 Hinderwet) wil behouden. Wij zijn van mening, dat het legislatief en bestuurlijk buiten de realiteit ligt – nog daargelaten of het wenselijk zou zijn – in al deze gevallen de eis te stellen, dat de gevallen van binnentreden zo nauwkeurig bij de wet moeten zijn omschreven, dat er voor lagere organen geen vrije beslissingsmarge meer over blijft. Dit zo zijnde achten wij het verkieslijk de delegatiebevoegdheid met zoveel woorden op te nemen ten einde onzichtbare delegatie te voorkomen en daarmee het delegatieverbod in andere artikelen beter tot zijn recht te doen komen. Een en ander sluit overigens niet uit, dat ook de wetgever in dezen een waakzaam oog heeft en bij het delegeren van binnentredingsbevoegdheden terughoudend is en beschermende maatregelen inbouwt.

In antwoord op vragen van de leden van de V.V.D.-fractie merken wij op, dat de term «schriftelijk verslag» ruimer en minder formeel is dan de term «proces verbaal». Deze laatste uitdrukking doet denken aan een schriftelijk stuk, dat aan speciale vormvereisten voldoet en dat sterk aan het procesrecht gebonden is. Met «schriftelijk verslag» is beoogd de wetgever of andere betreffende organen vrij te laten in de wijzwaarop de bedoelde schriftelijke mededeling zal zijn ingericht. Het woord «desgevraagd» is in het twee-

de lid opgenomen om te voorzien in de situatie, dat een woning bij afwezigheid van de bewoner(s) moet worden binnengetreden. Het is dan niet zinvol voorafgaande legitimatie en mededeling van het doel van het binnentreden voor te schrijven. Wel blijft ook in dat geval de eis van het schriftelijk verslag bestaan; dit kan immers in de woning worden achtergelaten dan wel later worden toegezonden. Het voorgestelde artikel is overigens van toepassing op elk geval waarin een woning tegen de wil van de bewoner wordt binnengetreden. Ten aanzien van de gestelde gedetailleerdheid van het tweede lid hebben wij in het nader rapport (blz. 79, 80, 98) reeds het een en ander opgemerkt. Wij zijn van mening, dat in het tweede lid een waardevolle aanvulling op de bescherming van het huisrecht wordt geboden en mogen verder met een verwijzing naar het nader rapport volstaan.

Deze aanvullende bescherming zou niet worden geboden wanneer, zoals de leden van de G.P.V.-fractie vragen, artikel 1.11 zou worden geschrapt en met artikel 1.10 zou worden volstaan. Maar ook afgezien van dit tweede lid achten wij schrapping van artikel 1.11 bepaald niet aantrekkelijk. Dit artikel immers is de voortzetting van een ver in de historie geworteld recht, waarvan de grondwettelijke bescherming ook thans nog actueel is. Het is onzeker of artikel 1.10 aan het huisrecht eenzelfde inhoud en eenzelfde accent zou geven als artikel 1.11 doet. Wij menen schrapping van artikel 1.11 dan ook ten sterkste te moeten ontraden.

Artikel 1.12 (brief-, telefoon- en telegraafgeheim)

De leden van de P.v.d.A.-fractie achten het een winstpunt, dat met het briefgeheim ook het telefoon- en telegraafgeheim grondwettelijk wordt vastgelegd. Zij vragen hoe de positie is van de BVD met betrekking tot de overige bepalingen van het onderhavige wetsontwerp. Van uit de gezichtshoek van de grondrechten is de positie van de BVD geen andere dan die van enig ander overheidsorgaan of overheidsdienst. Voor al deze organen en diensten gelden de voorgestelde grondwetsbepalingen op gelijke voet.

In antwoord op de vragen van de C.P.N. over het openen van brieven herinneren wij aan de uitbreiding, die het briefgeheim vergeleken met het bestaande artikel 173 Grondwet in het voorstel ondergaat. Dat brengt mee, dat het briefgeheim bij voorbeeld ook op instanties als de directies van gevangnissen, inrichtingen, tehuizen van toepassing zal worden. Wij menen dat, geheel los van de vraag of het wenselijk is de bevoegdheden van deze instanties tot het openen van brieven nader te clausuleren, in een aantal gevallen deze instanties de bevoegdheid tot het openen van brieven niet kan worden onthouden. Daarvoor altijd een rechterlijke last voorschrijven lijkt ons niet reëel. Men kan niet voor alles een voorafgaand rechterlijk fiat eisen, aangezien dat daar waar het om een min of meer grote stroom van gevallen gaat noodgedwongen leidt tot oplossingen waarin de waarborg, die in deze rechterlijke bemoeienis moet liggen, afneemt. Dit laatste geldt ook voor de huidige situatie waarin de stroom van onbestelbare brieven alleen op last des rechters mag worden geopend. Aangezien de grondrechten niet worden gediend door grondwetsartikelen, die niet goed uitvoerbaar zijn, verdient het naar onze mening de voorkeur in dit geval de eis van de rechterlijke lastgeving te doen vervallen. Of de bevoegdheid tot het openen van brieven aan met name aan te wijzen personen of aan bepaalde instanties moet worden toegekend zal de wetgever van geval tot geval moeten bezien. Ons zijn geen gevallen bekend, waarin brieven worden geopend op een wijze, die in strijd is met artikel 173 Grondwet.

Naar aanleiding van een desbetreffende vraag van de leden van de G.P.V.-fractie delen wij mede, dat uit het feit, dat het voorgestelde artikel 1.12 en artikel 8 van het Europees Verdrag verschillen vertonen, geen juridische problemen voortvloeien. Wij verwijzen hiervoor naar onze uiteenzetting in de paragraaf over internationale en nationale grondrechten van deze memorie.

Wat betreft de horizontale werking van het briefgeheim mogen wij volstaan met een verwijzing naar hetgeen wij eerder in deze memorie over horizontale werking naar voren hebben gebracht.

Artikel 1.13 (onteigening)

De leden van de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vragen wat de gevolgen kunnen zijn van het vervallen van het tweede lid van artikel 165 Grondwet, waarin aan de wetgever de bevoegdheid wordt verleend gevallen aan te wijzen waarin het in het eerste lid gestelde vereiste van de zogenaamde nutswet niet geldt. In de memorie van toelichting (blz. 46) is gemotiveerd waarom wij voorstellen de in art. 165 lid 1 voorgeschreven figuur van de zogenaamde nutswet te doen vervallen. Het schrappen daarvan brengt mee, dat ook de in artikel 165 lid 2 vervatte uitzondering daarop dient te vervallen.

In antwoord op de vragen van de V.V.D.-fractie merken wij het volgende op. Het voorgestelde artikel handhaaft het voorschrift dat bij onteigening de volledige schade moet worden vergoed. Het artikel laat evenwel evenals het bestaande artikel 165 een zekere marge toe met betrekking tot de vraag op welke wijze deze schade moet worden vastgesteld. Naar onze mening brengt een redelijke uitleg van zowel het bestaande als het voorgestelde grondwetsartikel mee, dat de wetgever mag afgaan op de marktwaarde zowel als op de gebruikswaarde. Wij achten wetsontwerp 13 714 tot wijziging van de Onteigeningswet dan ook niet in strijd met artikel 165 Grondwet noch met het voorgestelde artikel 1.13.

Het derde lid beoogt enerzijds, zoals in de memorie van toelichting is vermeld, aan te sluiten bij een tendens om bij het beperken van de uitoefening van het eigendomsrecht tot vergoeding van de schade over te gaan en wil anderzijds deze tendens en het toekennen van schadevergoedingen bij vernietiging en onbruikbaarmaking van eigendom aanmoedigen. Over de vraag van de V.V.D.-fractie of een en ander in de toekomst tot uitzonderingsgevallen beperkt zal blijven vermogen wij geen voorspelling te doen. Overigens houden de woorden «of krachtens» geen delegatiebepaling in de gebruikelijke zin van dit wetsontwerp in, te weten dat op een toegekend recht ook krachtens de wet inbreuk mag worden gemaakt. Deze woorden zijn hier opgenomen omdat er geen reden is het toekennen van schadevergoeding aan de formele wetgever voor te behouden. De bepaling sluit ook niet uit, dat lagere organen krachtens een autonome bevoegdheid schadevergoeding toekennen. Het eerste lid schrijft voor, dat onteigening alleen kan geschieden in het algemeen belang en tegen vooraf verzekerde schadeloosstelling. Het daarop volgende zinsdeel («een en ander...») houdt niet een beperkingsbevoegdheid op het voorgaande in; er mag niet uit worden afgeleid, dat bij of krachtens de wet zou mogen worden afgeweken van bijvoorbeeld het vereiste van de vooraf verzekerde schadeloosstelling. Dit tweede zinsdeel geeft alleen aan, dat de onteigening dient te verlopen overeenkomstig bij of krachtens de wet gegeven voorschriften.

Met de woorden «in geval van nood» in het tweede lid – dit in antwoord aan de leden van de G.P.V.-fractie – is beoogd de kerngedachte van het bestaande artikel 165 lid 3 weer te geven, zonder de beperking tot de daar gegeven opsomming, aangezien ook daarbuiten noodsituaties kunnen voorkomen. Daarbij is het «nood»-element meer centraal in de tekst geplaatst en is de «inbezitneming», waarover artikel 165 spreekt, vervangen door het correctere woord «onteigening». Wij menen niet, dat in het voorgestelde artikel de waarborg geringer is dan in het bestaande; ten slotte kan een norm als «een onverwijld inbezitneming vorderen» ook extensief worden uitgelegd. Met nadruk wijzen wij erop, dat een geval van nood niet aanwezig is door het enkele feit van een politieke of maatschappelijke noodzaak, laat staan van een politieke of maatschappelijke wenselijkheid.

Het eigendomsrecht komt als zodanig in de huidige Grondwet niet voor. Het alsnog opnemen van een bepaling tot erkenning van het eigendomsrecht in deze algemene zin heeft het bezwaar verwachtingen te wekken die niet gehonoreerd kunnen worden. Het recht is door zijn onbepaaldheid aan de meest uiteenlopende beperkingen onderhevig. Dat brengt mee, dat een grondrecht tot erkenning van de eigendom meteen gevolgd zou moeten worden door een beperkingsclausule in de aller ruimste zin. Wij blijven de

voorkeur geven aan een meer toegespitste bepaling als artikel 1.13 waarin toch ook de betekenis van het eigendomsrecht tot uitdrukking komt.

Artikel 1.14 (vrijheidsontneming)

In antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de K.V.P., A.R.P. en C.H.U. merken wij op, dat de ratio van de eerste zin van het tweede lid, waarvoor wij naar de memorie van toelichting verwijzen, meebrengt, dat onder rechterlijk bevel tevens wordt verstaan de rechterlijke machtiging als waarvan in de Krankzinnigenwet en de Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen sprake is. De tweede zin van het tweede lid is derhalve niet van toepassing op de opneming krachtens een – al dan niet voorlopige – rechterlijke machtiging, als in deze wetten bedoeld. Volledigheidshalve wijzen wij er daarbij op, dat niet elke vorm van machtiging onder het hier bedoelde rechterlijk bevel mag worden begrepen. De machtiging moet daartoe op een met name genoemde persoon betrekking hebben en de bemoeienis van de rechter moet van een zodanige aard zijn dat hij, voor zover in zijn vermogen ligt, tot eigen oordeelsvorming over het individuele geval kan geraken. Zo valt een aanduiding per categorie van personen niet onder het begrip rechterlijk bevel als in het tweede lid bedoeld.

Wat een redelijke termijn is waarbinnen de berechting, bedoeld in het derde lid, moet plaatsvinden, is in abstracto moeilijk aan te geven. Daarbij zal onder meer een rol spelen de tijd, die nodig is om het gerechterlijk onderzoek te voltooien. Aangezien dit zeer kan uiteenlopen kan in het grondwetsartikel geen vaste termijn worden gesteld. Voor de gewone wet geldt dit eveneens. Wij hebben daarom volstaan met in het derde lid een berechting binnen een «redelijke termijn» voor te schrijven.

De leden van de fracties van P.v.d.A. en V.V.D. hebben de in het eerste lid vervatte delegatiebepaling aan de orde gesteld. Wij hebben begrip voor de wens van deze leden deze delegatie zo mogelijk te vermijden, doch dit lijkt ons in de huidige legislatieve en bestuurlijke situatie niet uitvoerbaar, hetgeen wij aan de hand van enkele voorbeelden hebben aangegeven. De gegeven opsomming is niet uitputtend. Naast de genoemde voorbeelden (waaronder met name artikel 87 Provinciewet en artikel 195 Gemeentewet) vermelden wij – ook dit is geen uitputtende opsomming – artikel 6 juncto artikel 1 Wet op de economische delicten (onder de in artikel 1 genoemde wetsvoorschriften komen vele bepalingen voor ingevolge welke krachtens een wet de gevallen van mogelijke vrijheidsontneming worden aangewezen), artikelen 31 juncto 2 en 3 Hinderwet, artikelen 71 juncto 3 lid 2, 16 lid 4, 18, 20 Drank- en horecawet, artikelen 5 lid 1 juncto 4 lid 1 Keurenwet, artikelen 48 juncto 9 lid 1 Woonwagenwet, artikel 13 Quarantainewet. Het lijkt ons buiten de realiteit – nog daargelaten of het wenselijk zou zijn – te liggen ons in het kader van het onderhavige wetsontwerp een aanpassing van deze wetgeving en de daarop berustende bestuurspraktijk tot doel te stellen.

Naar aanleiding van opmerkingen van de V.V.D.-fractie wijzen wij erop, dat met name het voorgestelde vierde lid berust op een bezinning op de verhouding tussen grondrechten en vrijheidsontneming. In de toelichting (blz. 50) is hierover het een en ander naar voren gebracht. Gemotiveerd is waarom de verhouding grondrechten-vrijheidsontneming voor wat de Grondwet betreft is neergelegd in het voorgestelde vierde lid. Aan dit lid moet nader gestalte worden gegeven niet alleen door de rechter maar ook door de wetgever. Tevens ligt hier, naar de genoemde leden terecht stellen, een verantwoordelijkheid voor de Regering. Indien de Regering van oordeel is, dat onder haar ressorterende directies van gevangnissen en inrichtingen de grenzen van het vierde lid te buiten gaan, zal zij haar verantwoordelijkheid zeker geldend maken.

In het vorenstaande ligt tevens een antwoord op de vragen van de leden van de C.P.N.-fractie besloten. Het voorgestelde artikel 1.14 houdt een uitbreiding in van het bestaande artikel 171 van inhechtenisneming tot alle vormen

van de vrijheidsontneming. Dit maakt het bezwaarlijk – men zie de hierboven genoemde voorbeelden – voor elk geval een rechterlijk bevel voor te schrijven. Evenals bij het briefgeheim past hier de opmerking, dat het niet verstandig is voor alles een voorafgaand rechterlijk fiat te eisen, aangezien dat daar waar het om een min of meer grote stroom van gevallen gaat noodgedwongen leidt tot oplossingen waarin de waarborg, die in deze rechterlijke bemoeienis moet liggen, afneemt. Overigens zijn wij niet van mening, dat de vervolgende instanties door de voorgestelde bepaling ruimte voor willekeur zouden krijgen; deze instanties zullen ook onder de werking van artikel 1.14 slechts kunnen handelen voor zover zij aan wettelijke regelingen bevoegdheden kunnen ontleen. Daarbij zullen zij verder zijn gebonden aan wettelijke voorschriften omtrent de uitoefening van deze bevoegdheden.

Artikel 1.16 (ius de non evocando)

In antwoord op de in het voorlopig verslag gestelde vragen merken wij op, dat artikel 1.6 naar onze mening horizontale werking zal hebben.

Artikel III (additionele artikelen)

Algemeen

In antwoord op de in het voorlopig verslag gestelde vragen merken wij het volgende op.

De termijnen, genoemd in de additionele artikelen A.1.6.1, A.1.9, A.1.10 en A.1.12, vangen aan op de dag waarop de respectievelijke artikelen 1.6, 1.9, 1.10, 1.12 en de daarop van toepassing zijnde additionele artikelen in werking treden. De in het wetsontwerp voorgestelde artikelen treden in werking onafhankelijk van enige wettelijke regeling, met dien verstande, dat in de gevallen, genoemd in de additionele artikelen A.1.6.1, A.1.9, A.1.10 en A.1.12, bij of krachtens de wet een eerder tijdstip van inwerkingtreding en in het in additioneel artikel A.10 genoemde geval bij de wet ook een later tijdstip kan worden vastgesteld dan in die additionele artikelen is vermeld.

De vraag of de constitutionele situatie zoveel mogelijk in de tekst van de grondwetsartikelen moet zijn beschreven, is moeilijk te beantwoorden zonder nadere kennis omtrent hetgeen in deze vraag met «constitutionele situatie» is bedoeld; additionele artikelen zijn alleen opgenomen voor die gevallen waarin dat noodzakelijk is. De tweede ondergetekende heeft met enkele ambtgenoten contact opgenomen om te komen tot de instelling van enkele ambtelijke werkgroepen, die moeten bestuderen welke aanpassingen in de bestaande wetgeving en welke nieuwe wetgeving noodzakelijk of wenselijk zijn en die vervolgens de wetsontwerpen moeten concipiëren. Een verantwoorde inventaris van noodzakelijke of wenselijke wetswijzigingen is thans nog niet beschikbaar.

De Regering is voornemens het wetsontwerp over de procedure voor grondwetsherziening nog in deze kabinetsperiode tijdig voor een behandeling in eerste lezing bij de Tweede Kamer in te dienen. De voorbereiding van het betreffende wetsontwerp is in een zodanig stadium – het is om advies aan de Raad van State voorgelegd – dat dit voornemen naar zich laat aanzien uitvoerbaar is. Dat overigens artikel 215 Grondwet niet geldt voor artikelen, welke voor de burger rechtstreeks werkende rechten bevatten, berust op de uitleg, die in de rechtsliteratuur aan dit artikel wordt gegeven¹⁴. Het vloeit bovendien voort uit het systeem van het onderhavige wetsontwerp met zijn additionele artikelen, zoals in de memorie van toelichting beschreven. Handhaving van lagere regelingen, die in strijd zijn met de voorgestelde grondrechten, zal het gevolg hebben, dat bij voorbeeld allerlei gemeentelijke regelingen zouden blijven gelden totdat zij stuk voor stuk zouden zijn ingetrokken; het betogingsrecht ex artikel 1.9 bij voorbeeld zou dan in sommige gemeenten niet, in andere wel en in weer andere slechts partieel bestaan.

¹⁴ Buijs, De Grondwet II, blz. 809–827; Kranenburg, Het Nederlandse staatsrecht (1958), blz. 559; Van der Pot/Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht (1972), blz. 214.

Wij achten een dergelijke situatie onaanvaardbaar. De bovengenoemde uitleg van artikel 215 is uiteraard ook van toepassing indien in andere hoofdstukken van de Grondwet bepalingen voorkomen, welke voor de burger rechtstreeks werkende rechten bevatten.

Ook de bepalingen, ten aanzien waarvan geen additioneel artikel is opgenomen, kunnen nog wel tot aanpassingen in bij voorbeeld bestuurspraktijk en procedures noodzaken. Deze aanpassingen zijn evenwel niet van een zodanige omvang, dat wij daarvoor een opschorting van de inwerkingtreding nodig vinden. Dat geldt ook voor artikel 1.11 lid 2.

Artikel A.1.4 (overgangsregeling kiesrecht)

Er is een ontwikkeling op gang na een bestuurlijke organisatie, die verschillen vertoont met de van oudsher bestaande en er liggen structuurvoorstellen op tafel. Welke veranderingen de bestuurlijke situatie in de toekomst zal ondergaan staat nu nog niet vast. Wij hebben gemeend in de nieuwe Grondwet wel de eis van het algemeen actief en passief kiesrecht voor algemeen vertegenwoordigende organen neer te leggen, maar wij achten het voorbarig in deze nog in ontwikkeling zijnde situatie de grondwettelijke dwang op korte termijn het bestaan af te snijden van mogelijke algemeen vertegenwoordigende organen, die misschien voorlopig bevredigend functioneren doch nog niet aan de eisen van artikel 1.4 voldoen. Hiervoor een langere termijn (20 jaar?) of een streefdatum te stellen achten wij niet aantrekkelijk. Streefdata in de Grondwet vinden we niet fraai; zij kunnen bovendien zonder reële betekenis zijn. Wij geven er de voorkeur aan de aanpassing van bestaande algemeen vertegenwoordigende organen, die naar onze indruk niet in groten getale voorkomen, te doen plaatsvinden hetzij op basis van vrijwilligheid hetzij door gewone wetgeving of het daarvoor meest geschikte moment.

Een algemeen vertegenwoordigend orgaan «bestaat» in de zin van artikel A.1.4 een voorziening voor uitzonderingsgevallen inhoudt en dat daarom gekozen orgaan is dat het tijdstip waarop het voor de eerste maal bijeen komt. Het bestaan eindigt op het tijdstip waarop de aan het orgaan ten grondslag liggende regeling, haar rechtskracht verliest, subsidiair op een eerder tijdstip waarop een orgaan in feite heeft opgehouden te functioneren. Een wijziging van een bestaande regeling kan dit gevolg hebben wanneer daardoor de discrepantie met de Grondwet inhoudelijk of door toetreding van nieuwe gebieden wordt vergroot of wanneer de wijziging meebrengt, dat er een ander orgaan of een wezenlijk andere structuur tot stand komt. In het algemeen kan met het oog op twijfelgevallen worden gesteld, dat artikel A.1.4. een voorziening voor uitzonderingsgevallen inhoudt en dat daarom met betrekking tot het bereik van het artikel een enge uitleg voor de hand ligt.

Artikel A.1.6.1 (overgangsregeling voor het belijden van godsdienst of levensovertuiging buiten gebouwen en besloten plaatsen)

In antwoord op een vraag van één van de leden van de P.v.d.A.-fractie merken wij op ook gedacht te hebben aan de mogelijkheid dat godsdienst-oefening op de openbare weg andersdenkenden niet ongemoeid laat. Welk gewicht aan dit aspect moet worden toegekend in de afweging met andere belangen zal de wetgever moeten uitmaken wanneer hij tot regelgeving op dit terrein overgaat.

Bij hetgeen overigens over artikel A.1.6.1 wordt opgemerkt tekenen wij aan, dat voor de overgangperiode aan de toepassing van artikel 185 gemeentewet slechts een beperkte betekenis toekomt als instrument om gelijkheid in den lande tot stand te brengen. Die gelijkheid zal primair door wetgeving moeten worden bevorderd. Met onze verwijzing in het nader rapport naar artikel 185 stond ons alleen voor ogen, dat langs die weg gemeentelijke regelingen of maatregelen kunnen worden gecorrigeerd, die te ver de grens

van het aanvaardbare overschrijden. Wij mogen overigens verwijzen naar hetgeen wij in het nader rapport (blz. 90) hierover hebben aangevoerd. Hier merken wij nog op, dat, behoudens het bepaalde in het tweede lid, de toepassing van artikel 185 zich niet beperkt tot 3 maanden na het nemen van een besluit door een gemeentebestuur.

Artikel A.1.9 (overgangsregeling recht tot betoging)

De voorgestelde overgangsregelingen in de artikelen A.1.4 t/m A.1.12 hebben tot doel een tijdruimte te scheppen voor het treffen van (wettelijke) voorzieningen. Aangezien het denkbaar is, dat in enig geval dergelijke voorzieningen binnen de gestelde termijn gereed zijn en het geen zin heeft de inwerkingtreding van de betreffende grondwetsbepaling dan nog aan te houden, is in de genoemde additionele artikelen de mogelijkheid van inwerkingtreding op een eerder tijdstip geopend. Dit geldt ook voor het onderhavige artikel. Wat er ten aanzien van artikel 1.9 precies tot stand gebracht moet zijn om tot een eerdere inwerkingtreding te besluiten en of de regering zich daarbij tot de gemeentebesturen zal wenden en, zo ja, op welke wijze, zijn vragen die bij de voorbereiding van die wetgeving zullen worden bezien.

Artikel A.1.10 (overgangsregeling persoonlijke levenssfeer)

In het voorlopig verslag wordt kritiek geuit op de tweede en de derde zin van het voorgestelde artikel A.1.10. Het wordt niet wenselijk geacht, dat door het ontbreken van een fatale termijn de mogelijkheid wordt geopend, dat de inwerkingtreding van artikel 1.10, eerste lid, op de lange baan wordt geschoven. Daarbij worden enkele alternatieve mogelijkheden aangegeven.

In het nader rapport hebben wij uiteengezet waarom wij de eis van een versterkte meerderheid voor een wet als in artikel A.1.10, tweede zin, bedoeld minder juist achten. De wettelijke voorzieningen, welke moeten worden getroffen en waarvoor artikel A.1.10, eerste zin, een termijn schept, worden bij enkelvoudige meerderheid tot stand gebracht. Het ligt in de rede, dat dezelfde meerderheid, die over deze wettelijke voorzieningen beslist, tevens over de inwerkingtreding van artikel 1.10 beslist. Zo niet, dan zou de situatie kunnen ontstaan, dat een parlementaire meerderheid (bij voorbeeld van 65 %) een wetsvoorstel ontoereikend acht en de aanneming ervan tegenhoudt doch vervolgens niet groot genoeg is om de op dat moment wenselijk geachte verlenging van de termijn ex artikel A.1.10 te bewerkstelligen. Dit achten wij een ongelukkige situatie. Hierbij wijzen wij erop, dat in het voorlopig verslag een verlenging ex artikel A.1.10 en eventuele «verlengingen» van de termijnen van de andere additionele artikelen naar onze mening te zeer op één lijn worden gesteld. De verlenging ex artikel A.1.10 is een verlenging, waartoe dit artikel de wetgever bevoegd verklaart, en die derhalve ligt binnen het normale kader van de uitvoering van een grondwetsartikel (artikel A.1.10). Bij de andere additionele artikelen ligt dat anders. Deze kennen zo'n verlenging niet; daar zijn de termijnen zonder meer fataal. De door de commissie genoemde mogelijkheid om deze termijnen straks bij het tweede deel van de algehele grondwetsherziening te wijzigen, is geen verlenging van dezelfde orde als de verlenging ex artikel A.1.10, maar is eenvoudig een nieuwe grondwetswijziging die bepalingen betreft welke in het eerste deel van de algehele grondwetsherziening tot stand gekomen zijn. Dat ook voor die grondwetswijziging de eis van 2/3 meerderheid in tweede lezing geldt, spreekt vanzelf maar laat op de motivering welke ons heeft geleid om de verlenging ex artikel A.1.10 bij gewone wet, dus bij enkelvoudige meerderheid mogelijk te maken, onverlet. Wij kunnen aan de mogelijkheid, dat de fatale termijnen van de andere additionele artikelen bij een latere grondwetswijziging, dus met 2/3 meerderheid, kunnen worden gewijzigd dan ook geen argument onttelen om voor de verleging ex artikel A.1.10 een twee-derde meerderheid voor te schrijven.

Wat betreft de suggestie om de tweede zin van artikel A.1.10 te beperken tot de registraties van de persoonsgegevens merken wij op, dat deze het gevaar meebrengt, dat in de periode van de nadere bestudering en voorbereiding van de noodzakelijke wetgeving onderwerpen naar voren komen waarvoor de resterende periode van de termijn van 5 jaar te kort zal blijken te zijn doch waarvoor dan geen verlenging mogelijk is.

Wij hebben derhalve bezwaren tegen de door de commissie genoemde alternatieven. Dit neemt evenwel niet weg, dat wij het standpunt van de commissie onderschrijven, dat tegen het ontbreken van een ook voor de wetgever fataal moment inderdaad bezwaren kunnen worden aangevoerd. Wij menen dat aan deze bezwaren het beste kan worden tegemoet gekomen door alsnog een fataal tijdstip in te bouwen, in die zin, dat de verlenging die de wetgever mag vaststellen aan een maximum wordt gebonden. Daartoe is in de nota van wijziging, welke deze memorie vergezelt, artikel A.1.10 zodanig gewijzigd, dat de termijn van 5 jaar bij de wet voor ten hoogste 5 jaar mag worden verlengd.

In het voorlopig verslag wordt gevraagd of een, bij voorkeur uitputtende, opsomming kan worden gegeven van de toepassingsgebieden van artikel 1.10. Wij moeten hierop het antwoord geven, dat de leden, die deze vraag stellen, blijkens het vervolg van het voorlopig verslag reeds enigszins lijken te verwachten, nl. dat dit niet mogelijk is. Deze onmogelijkheid vloeit voort uit de aard van het recht, zoals dit in de memorie van toelichting is beschreven en waaruit blijkt, dat er maar weinig terreinen van overheidsbemoedienis zijn waar de kwestie van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer niet eens aan de orde kan komen. Bovendien zal het opmaken van een inventaris de noodzaak meebrengen in een zeer groot aantal gevallen thans reeds uit te maken waar precies de grenzen van het begrip persoonlijke levenssfeer liggen. Dit zou prematuur zijn; ook hier zal de afbakening van het begrip aan de hand van zich voordoende casuïstiek en door middel van een geleidelijk proces van meningsvorming moeten plaatsvinden.

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

In het voorlopig verslag wordt opgemerkt, dat wij nog geen toelichting op artikel A.1.12 hebben gegeven. Wij wijzen op hetgeen wij in de memorie van toelichting (blz. 52) in algemene zin over de reden van een opschortingstermijn hebben opgemerkt. Een dergelijke opschorting is van belang in die gevallen waarin door de uitbreiding van de grondrechten tot nieuwe toepassingsgebieden de wetgeving moet worden aangepast. Daarbij gaat het bij artikel A.1.12 niet alleen om het briefgeheim, dat in het voorgestelde artikel 1.12 – met inachtneming van het voorgestelde artikel 1.14, vierde lid – ook geldt voor de directies van gevangenissen en inrichtingen, maar zal ook moeten worden gezien tot welke aanpassingen in de wetgeving het telefoon- en telegraafgeheim noopt. Wij noemden in de memorie van toelichting (blz. 46) reeds enkele voorbeelden hiervan, nl. artikel 14 Telegraaf- en telefoonwet 1904 en artikel 7, lid 5 van de Voorwaarden en tarieven voor aansluiting bij de telexdienst. Een en ander lijkt ons een voldoende rechtvaardiging voor het handhaven van een opschortingstermijn als in artikel A.1.12 is voorgesteld.

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

Zoals bekend is in 1971 ten aanzien van artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht, waarin tijdens de tweede wereldoorlog begane oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid strafbaar gesteld zijn, de verjaring van het recht tot strafvordering en van het recht tot uitvoering van de straf opgeheven. De daders van deze misdrijven kunnen derhalve nog steeds worden vervolgd en gestraft zolang het Besluit niet wordt gewijzigd of ingetrokken. Het spreekt vanzelf, dat dit Besluit – en daarmee ook artikel A.1.15 – zijn betekenis verliest wanneer geen personen uit die periode meer

in leven kunnen zijn. Dat tijdstip ligt echter nog geruime tijd voor ons en de ervaring heeft inmiddels geleerd, dat het besluit nog steeds actueel kan zijn. Aangezien intrekking van het Besluit Buitengewoon Strafrecht voorlopig niet te verwachten is hebben wij gemeend thans niet een clause daaromtrent in het voorgestelde artikel A.1.15 te moeten opnemen.

Artikel IV (Financiële verhouding rijk–kerkgenootschappen)

Het bestaande additionele artikel X betreft een onderwerp, dat met de positie van de kerkgenootschappen verbonden is. In verband hiermee hebben wij het bij de additionele artikelen van het nieuwe hoofdstuk I ondergebracht. Wij menen niet, dat daardoor de indruk zou worden gevestigd dat dit additionele artikel een grondrecht bevat. De totstandkoming en de tekst van deze bepaling wijzen daarvoor te duidelijk in een andere richting, te weten een deconstitutionalisering van dit onderwerp. Het lijkt ons dan ook niet nodig het artikel op een andere plaats in de Grondwet onder te brengen.

Additioneel artikel X (in de nieuwe nummering A.1.6.2) bevat geen termijn met het in het voorlopig verslag terecht genoemde gevolg. Van het opnemen van een verlengbare termijn, zoals in het voorlopig verslag, gesuggereerd, verwachten wij geen soulaas. Een niet-verlengbare fatale termijn achten wij ten aanzien van dit onderwerp, waarover de meningsvorming nog in ontwikkeling is, weinig voor de hand liggend.

In antwoord op de vraag of mededelingen kunnen worden gedaan over de voortgang bij de voorbereiding van de wettelijke regeling, bedoeld in additioneel artikel X, kan onder verwijzing naar de brief van de Minister van Financiën van 30 september 1975 (Tweede Kamer, zitting 1975–1976, 13 638, nr. 1) worden vermeld, dat de Adviescommissie Afkoopregeling Aanspraken ex additioneel artikel X (oud artikel 185) van de Grondwet (commissie-Verdam) haar werkzaamheden heeft hervat.

De werkgroep, die een uiteenzetting zal geven van de mogelijkheden van een subsidieregeling, is samengesteld en heeft onlangs met haar werkzaamheden een aanvang gemaakt. Naar verwachting zal met de voorbereiding van het in de hiervoren genoemde brief bedoelde wetsontwerp nog geruime tijd zijn gemoeid.

Artikel V (te vervallen artikelen)

De vraag of het bestaande additionele artikel I kan vervallen wordt nog onderzocht. Het is onze bedoeling een voorstel aangaande dit artikel in een afzonderlijk wetsontwerp los van het nieuwe hoofdstuk I op te nemen.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
J. M. den Uyl

De Minister van Binnenlandse Zaken,
W. F. de Gaay Fortman

De Staatssecretaris van Justitie,
H. J. Zeevalking