

Zitting 1975-1976

13 872

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

Nr. 4

BIJLAGEN BIJ DE MEMORIE VAN TOELICHTING

Bijlage I Advies van de Raad van State

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 19 november 1975.

No. 26.

Bij Kabinetsmissive van 15 september 1975, no. 44, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken en de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting tot verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten.

Inleiding

Uit de memorie van toelichting blijkt, dat de behandeling van wetsontwerp no. 11 051 inzake de klassieke grondrechten, hetwelk na de indiening daarvan op 27 november 1970 nog vrijwel niet is gevorderd, niet zal worden voortgezet. Daar bovendien het voornemen bestaat op verschillende plaatsen in niet onaanzienlijke mate van genoemd wetsontwerp af te wijken, is naar 's Raads inzicht de indiening van een nieuw wetsontwerp gerechtvaardigd. De Raad betreurt echter, dat deze indiening eerst ruim halverwege een parlementaire periode plaatsvindt, temeer nu de verdere behandeling van wetsontwerp no. 11 051 destijds achterwege bleef met het oog op het ophanden zijn van verkiezingen.

De Raad geeft in overweging te bezien of het aanbeveling verdient het ontwerp te splitsen in verschillende wetsontwerpen ten einde de kans te verminderen, dat verwerping door de Staten-Generaal van het gehele wetsontwerp zou worden veroorzaakt door een samengaan van minderheden die overwegende bezwaren mochten hebben tegen wellicht zeer verschillende artikelen.

De Raad moge reeds te dezer plaatse opmerken, dat de mededeling in de memorie van toelichting op bladzijde 2, eerste volle alinea¹, dat «enkele artikelen een herformulering (hebben) ondergaan», vergeleken met het ontwerp der Staatscommissie en wetsontwerp no. 11 051, onvoldoende het verschil tussen het huidige ontwerp en genoemde voorstellen karakteriseert. De verschillen zijn veelal van ingrijpende aard en steunen naar 's Raads oordeel, gelijk hierna zal worden uiteengezet, soms op betwistbare, soms op ontoereikende motivering. Daarbij zij onder de aandacht gebracht, dat de Staatscommissie, die ook politiek van brede samenstelling was, op tal van punten een grote mate van overeenstemming heeft bereikt. Naar 's Raads gevoelen zou een nauwere aansluiting bij de resultaten van die overeenstemming de kans op aanvaarding daarvan kunnen vergroten.

Het valt de Raad op, dat het streven naar zeer gedetailleerde bepalingen op het stuk van de grondrechten, een streven waarvan ook het rapport van de Staatscommissie en het ontwerp no. 11 051 blijk geven, op verschillende punten in het onderhavige ontwerp nog duidelijker valt waar te nemen. Bij de bespreking der afzonderlijke artikelen zal daarop hieronder worden teruggekomen. Hier ter plaatse moge daarover in het algemeen worden opgemerkt dat het naar 's Raads mening aan ernstige twijfel onderhevig is, of deze detaillering niet voorbij schiet aan het doel van het in de Grondwet vastleggen van grondrechten, in de memorie van toelichting onder meer omschreven als het handhaven van de persoonlijke autonomie en het tegengaan van een vergaande ingreep van overheidsorganen in het persoonlijk leven. De geschiedenis leert, dat tussen de mate van positivering van grondrechten in een geschreven constitutie en de vrijheid en bescherming van de burger niet een vanzelfsprekende evenredigheid bestaat. Herhaaldelijk was zelfs het omgekeerde het geval.

De Raad vindt temeer aanleiding tot deze opmerking, nu de memorie van toelichting uitdrukkelijk stelt, dat het wetsontwerp positief recht biedt en «een aantal concrete voor rechtstreekse toepassing vatbare rechten waarvan de eerbiediging in vele gevallen in rechte kan worden afgedwongen» bevat (bladzijde 5, derde alinea)². Elders blijkt uit de memorie van toelichting – de Raad wijst op het betoog omtrent de horizontale werking en de beperkingen van grondrechten – hoezeer juist grote detaillering tot gecompliceerde en daardoor omstreden interpretatie kan leiden en, naar het college meent vrijwel zeker zal leiden. Met name de oplossing van het probleem van het beperken van grondrechten wordt door een grote detaillering niet vereenvoudigd. Daarop zal hieronder nader worden teruggekomen. Hier reeds zij erop gewezen, dat de onderscheiding in «kernrecht» en meer perifere rechten niet, gelijk uit het betoogde in de memorie van toelichting, bladzijde 18, derde volle alinea³, wellicht kan worden afgeleid, moet worden gezien als een in de Grondwet met zoveel woorden aan te brengen onderscheiding, maar als een motief om bij de grondwettelijke positivering van grondrechten te volstaan met de formulering van de essentiële beginselen en de praktische uitwerking daarvan aan wetgever en rechtspraak over te laten. Grondrechten immers zijn, zoals ook de memorie van toelichting (bladzijde 5, laatste alinea)⁴ terecht opmerkt, niet absoluut, daar hun inhoud afhankelijk is van tijd en plaats. Evenmin als kan worden voorzien hoe de samenleving zich zal ontwikkelen, kan de toekomstige plaats van ieder grondrecht afzonderlijk in de rechtsorde worden voorzien.

¹ Bijl. III, par. 1, al. 3. (De verwijzingen in dit advies naar bladzijden corresponderen niet met de nummering van de bladzijden in de gedrukte stukken. In verband hiermee zijn in voetnoten aangepaste verwijzingen opgenomen.)

² Par. 2, al. 8.

³ Par. 6, onder c, laatste al.

⁴ Par. 2, al. 9.

Het karakter van de grondrechten

De Raad kan in grote lijnen onderschrijven, hetgeen de memorie van toelichting omtrent de verhouding tussen in de Grondwet vastgelegde grondrechten en de internationale verdragen betreffende fundamentele rechten en vrijheden opmerkt.

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat thans de overtuiging is gegroeid «dat de grondwettelijke grondrechten voor een ieder gelden, ongeacht zijn verhouding tot de overheid, zodat ook de ambtenaar zich erop kan beroepen» (bladzijden 6 en 7)⁵. De Raad verenigt zich met deze opvatting. Hij meent echter dat het niet juist is dat iedere beperking van grondrechten van ambtenaren – of van andere in de memorie van toelichting genoemde groepen – welke verder strekt dan ten aanzien van andere burgers tot de beperkingsclausules van de betreffende artikelen moet kunnen worden herleid. De vrijheid van de ambtenaar is evenzeer een groot goed als die van ieder ander, maar de daaruit te maken gevolgtrekking dat, bijvoorbeeld ten aanzien van de vrijheid van meningsuiting, de beperkingen uitdrukkelijk in de formele wet moeten worden neergelegd – en dus niet uit de aard van de speciale taak van een ambtenaar kunnen voortvloeien – deelt de Raad niet. De vele bestaande speciale voorschriften en aanwijzingen op dit punt zullen wel niet spoedig naar een formele wet worden overgebracht, zodat ze – aannemende dat een met het huidig artikel 215 Grondwet corresponderende bepaling wordt gehandhaafd – nog een lang leven zullen hebben. Dat zou – en a fortiori in de visie zoals neergelegd in de memorie van toelichting namelijk dat grondrechten positief recht vormen, voor rechtstreekse toepassing vatbaar – op zich zelf reeds ongewenst zijn. Maar bovendien is juist ten opzichte van een materie als de onderhavige de formele wet veelal een te strak kader voor regelingen als deze. De strekking van bepalingen als artikel 50 Algemeen Rijksambtenarenreglement, eerste, tweede en derde lid, zullen ook veelal moeilijk te «herleiden» zijn tot grondwettelijke beperkingsclausules. In het bijzonder geldt dit voor alle consequenties verbonden aan de strekking van het voorschrift neergelegd in artikel 50, eerste lid A.R.A.R. Toch staat wel vast dat dit in een aantal gevallen aan de ambtenaren handelingen verbiedt, die anderen krachtens grondrechten vrijstaan. Over dit onderwerp en de daaraan gewijde literatuur zij verwezen naar H. J. M. Jeukens, Burgerlijke openbare dienst, 1959 en Th. A. M. van der Horst, Ambtenaar en grondrechten, 1967.

Met de opvatting dat invoering van het rechterlijk toetsingsrecht met betrekking tot de grondrechten geen aanbeveling verdient, kan de Raad van State zich verenigen, evenals met de argumentatie waarnaar de memorie van toelichting verwijst. Ook de bezwaren in de memorie van toelichting aangevoerd tegen de door het lid der Tweede Kamer de heer Van Mierlo voorgestelde variant, deelt de Raad. Reeds het daarbij gehanteerde criterium van «evidente» strijd met de Grondwet roept ernstige bezwaren op, die de rechter voor grote moeilijkheden zullen plaatsen. De toetsing zou bovendien slechts gelden voor zaken die het tot behandeling in cassatie brengen, terwijl in zeer veel zaken waarbij een overheidsorgaan betrokken is, met name in bestuursgeschillen, geen beroep in cassatie mogelijk is.

Horizontale werking

De Raad deelt de in de memorie van toelichting tot uitdrukking gebrachte opvatting, dat het probleem van de derdenwerking van grondrechten van zijn dogmatische karakter moet worden ontdaan. Hij ziet echter niet in, dat zulks medebrengt, dat dit probleem «wordt teruggebracht tot de normale proporties van grondwetsinterpretatie». Wat in de memorie van toelichting wordt betoogd, komt erop neer dat de zozeer omstreden leer van de horizontale werking in beginsel duidelijk wordt aanvaard en dat de uitwerking ervan als een kwestie van interpretatie wordt aangeduid. Maar die interpretatie

⁵ Par. 2, voorlaatste en laatste al.

blijft dan niet binnen «de normale proporties van grondwetsinterpretatie». Interpretatie van in de Grondwet neergelegde grondrechten heeft tot heden vrijwel uitsluitend plaatsgehad in het kader van de strafrechtspraak, dat wil zeggen in de verhouding van de overheid tegenover de burger. In de civiele rechtspraak is daarentegen vrijwel steeds steun gezocht in algemene rechtsbeginselen die mede aan de grondrechten ten grondslag liggen en juist niet in de positiefrechtelijke formulering der grondrechten. De Raad meent, dat deze ontwikkeling een gelukkige is geweest en ontraadt beschouwingen in de memorie van toelichting, die voet zouden kunnen geven aan een sterke binding aan grondwettelijke formuleringen, die toch primair gericht zijn op de verhouding tussen overheid en burger. De rechtsverhouding tussen burgers onderling dient naar 's Raads oordeel te blijven beheerst door algemene rechtsbeginselen, welke uitwerking voor de verhouding tussen overheid en burger haar positivering dient te vinden in – onder meer – de grondrechten.

Beperking van grondrechten

Met belangstelling nam de Raad kennis van de beschouwingen uit de memorie van toelichting met betrekking tot het belangrijke onderwerp van het beperken van grondrechten. Hij deelt de mening, dat geen grondrecht onbeperkt kan zijn, reeds hierom, omdat de uitoefening daarvan de rechten van anderen veelal raakt, zowel grondrechten als andere. Omtrent de in de memorie van toelichting vermelde «methoden ter zake van het beperken van grondrechten» merkt het college het volgende op.

De methode van de «doelcriteria» als middel tot beperking van grondrechten is onvermijdelijk, onverminderd de bezwaren die daaraan zijn verbonden en die de memorie van toelichting terecht opsomt. Deze bezwaren kunnen voor een niet gering gedeelte worden ondervangen door procedure- en competentievoorschriften, zoals deze in de memorie van toelichting eveneens worden omschreven en in de verschillende artikelen van het wetsontwerp nader worden aangegeven. De Raad duidt hier op uitdrukkingen als «de wet stelt regels», «bij of krachtens de wet» en dergelijke.

Zeer belangrijk oordeelt de Raad, evenals de stellers van de memorie van toelichting, de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». De beschouwingen daaromtrent in de memorie van toelichting neergelegd, komen het college echter niet overtuigend voor. Met name, dat deze clausule aldus zou moeten – of zelfs kunnen – worden verstaan, dat «beperkingen op het grondrecht alleen zijn toegestaan wanneer in het concrete geval, waarin een beperking zich effectueert, een rechtsgang naar een rechterlijk orgaan openstaat» (bladzijde 16 memorie van toelichting onderaan)⁶, komt de Raad ongegrond voor. Uit de clausule blijkt daaromtrent niets. Dat wordt niet anders, als men, op zich zelf terecht en eigenlijk vanzelfsprekend, onder «rechterlijk orgaan» niet alleen de burgerlijke en de administratieve rechter verstaat. Het verdient zeker aanbeveling met betrekking tot de grondrechten een optimale rechtsbescherming te scheppen, doch niet om bij wijze van toelichting een extensieve interpretatie te suggereren die op generlei wijze uit de betrokken clausule is af te leiden.

Ernstige bezwaren heeft het college tegen de in de memorie van toelichting neergelegde beschouwingen over wat daar wordt aangeduid als «de leer der algemene beperkingen». Reeds de omschrijving daarvan (bladzijde 19, slot eerste volle alinea)⁷, dat deze «ervan uitgaat, dat ook buiten de Grondwet om een bevoegdheid tot het vaststellen van algemene beperkingen moet worden aangenomen», is niet nauwkeurig. Zij is ook niet ontleend aan het rapport van de Grondwetscommissie (Tweede rapport, bladzijden

⁶ Par. 6, onder b, al. 7.

⁷ Par. 6, onder d, al. 2.

45 en 46) en daar zelfs niet als «leer» gelanceerd, evenmin trouwens als dit bij de toelichting op de Proeve is geschied (bladzijden 52 en 53). Zij is als «leer» voornamelijk geformuleerd en bestreden door M. C. B. Burkens in zijn in de memorie van toelichting genoemde dissertatie. A. M. Donner (Grondrechten als constitutionele rechten, Speculum Langemeijer, 1973, bladzijde 15 e.v.) wijst erop, dat grondrechten een aantal aspecten van de vrijheid vormen, maar dat het geenszins zo is, dat de vrijheid daarin opgaat. Grondrechten, die vrijheid geven tot handelen, geven geen vrijheid tot elk handelen, waarvoor men zich op die vrijheid meent te mogen beroepen (a.w., bladzijde 24). Met andere woorden: zij gelden in een bepaalde rechtsorde en vormen daarin niet een op zich zelf staand geheel, principieel verschillend van andere rechten en plichten. In beginsel mag men, bij het gebruik maken van een grondrecht, geen inbreuk maken op het recht van anderen. Dit is ook duidelijk uitgesproken door de Hoge Raad (arrest van 12 januari 1960, N.J. 1960, 273). De memorie van toelichting stelt naar 's Raads oordeel ten onrechte, dat de «leer van de algemene beperkingen» is «een theorie die door een ieder kan worden gevuld met wat hem redelijk voorkomt». Wel gaat de memorie van toelichting terecht ervan uit, dat in de jurisprudentie de algemene beperkingen meestal niet als zodanig zijn aangeduid doch door interpretatie van het betrokken grondrecht zijn aangebracht, maar dat neemt geenszins weg, dat daarbij, niet in een formele wet neergelegde beperkingen uitdrukkelijk zijn aanvaard. Dat geschiedde met betrekking tot de jurisprudentie op artikel 7 der Grondwet op zeer ruime schaal, maar ook met betrekking tot andere grondrechten. Verwezen zij naar de door A. M. Donner geciteerde jurisprudentie in zijn genoemd artikel. Het komt de Raad voor, dat theoretische beschouwingen van de aard als in de memorie van toelichting op dit punt neergelegd, die een wetenschappelijk zeer omstreden opvatting huldigen, achterwege dienen te blijven.

Het college zou niet zoveel nadruk op dit punt hebben gelegd, wanneer niet het onderhavige wetsontwerp, mede blijkens de memorie van toelichting, zo duidelijk zou uitgaan van het beginsel, dat iedere beperking van met een beroep op een grondrecht verrichte handelingen moet steunen op een beperking van dat grondrecht die door of krachtens de Grondwet zelf uitdrukkelijk is aangegeven, waarbij dan «toepassing van de grondrechtsbepalingen overeenkomstig algemeen aanvaarde methoden van uitlegging tot bevredigende resultaten kan leiden» (bladzijde 20, tweede volle alinea)⁸. Die interpretatie wordt door de vèrgaande detaillering der voorgestelde artikelen, gevolg van het theoretische uitgangspunt, veeleer bemoeilijkt dan bevorderd en zal, met voortschrijdende veranderingen in de samenleving voor de bescherming die grondrechten beogen te bieden, eerder belemmerend dan bevorderend werken.

Ter verduidelijking van dit bezwaar moge de Raad van State de volgende voorbeelden noemen. Terwijl het huidige artikel 4, eerste lid, Grondwet reeds voldoende garantie biedt tegen discriminatie en daarbij ook voor de wetgever impliciet een opdracht bevat, die reeds in verschillende wetsbepalingen uitwerking heeft gevonden, heeft de Grondwetscommissie, door typen van discriminatie te omschrijven, reeds de mogelijkheid geopend tot het argumentum a contrario. Bovendien kan men zich afvragen of woorden als «ras», «levensovertuiging» in artikel 1.1, voldoende onderscheidend vermogen hebben en of bijvoorbeeld «levensbeschouwing» verschilt van «levensovertuiging». Hoezeer in een op het eerste gezicht duidelijke zaak toch zelfs nog het woord «ras» tot ver uiteenlopende interpretatie kan leiden, blijkt bijvoorbeeld uit het arrest van de Hoge Raad van 24 juni 1975, N. J. 1975, no. 450 waar het ging om de betekenis van dit woord in artikel 137e van het Wetboek van Strafrecht, alsmede uit de resolutie op 10 november 1975 door de Algemene Vergadering der Verenigde Naties aanvaard, waarbij het zionisme als een vorm van racisme werd gebrandmerkt.

⁸ Par. 6, onder d, al. 7.

Het onderhavige ontwerp maakt de betekenis van het artikel nog meer onzeker, door te spreken van «gelijke gevallen» en «gelijk behandeld», termen die tot grote moeilijkheden kunnen leiden, temeer omdat de memorie van toelichting zich voorstelt, dat de betekenis daarvan in de jurisprudentie zal worden uitgewerkt.

De tweede zinsnede van dit artikel brengt nog meer problemen. De rechter zal vragen te beantwoorden krijgen als de volgende. Wat is «bevoordeeld» en «benadeeld»? Is pensionering op lagere leeftijd van vrouwen dan van mannen daarmee in strijd? Is dienstplicht voor mannen, doch niet voor vrouwen daarmee in overeenstemming te brengen? Hoe wordt een begrip als «politieke gezindheid» afgebakend? Is in spannende tijden een uniformverbod voor aanhangers van politieke partijen, ongrondwettig? Vragen die niet vanuit de principiële strekking van de non-discriminatie-bepaling zullen kunnen worden beantwoord, doch op grond van – tegen die tijd wellicht door de lopende gebeurtenissen achterhaalde – zeer specifieke grondwetteksten. De onzekerheid omtrent de term «gelijke aanspraken op bescherming», waarover de memorie van toelichting klaagt, is bij genoemde problemen, zo meent de Raad, slechts kinderspel. Zij heeft dan ook sinds 1815 niet tot moeilijkheden van enige betekenis geleid.

Opmerkingen van gelijke strekking kunnen worden gemaakt met betrekking tot artikel 1.6, tweede lid. Terwijl de Grondwetscommissie zich beperkte tot een bevoegdheidsregeling betreffende het verbieden van een voorgenomen godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen, geeft het onderhavige ontwerp een gedetailleerde opsomming van motieven die grondslag kunnen bieden tot het stellen van regels. De in zulke gevallen zo gewenste mogelijkheid tot overleg tussen de overheid en de betrokkenen, wordt aldus onnodig beperkt. De Raad meent, dat het stelsel van de Grondwetscommissie minder gevaren voor de vrijheid biedt dan dat van het wetsontwerp en tevens een grotere rechtszekerheid. Immers een verbod als in het stelsel van de Grondwetscommissie bedoeld kan in elk individueel geval in zijn geheel aan een rechterlijk oordeel worden onderworpen; grondwettelijk omschreven beperkingsgronden als in artikel 1.6 bedoeld bieden, gezien de daar geopende mogelijkheid tot delegatie, aan de rechter een veel strakker keurslijf.

Het zware programma aan de wetgever opgelegd

Bij de onderscheidene artikelen komt de Raad nader op de gevolgen van het gekozen stelsel van uitdrukkelijke verwerping van algemene – dat wil zeggen uit de rechtsorde als zodanig voortkomende – beperkingen terug. Hier zij nog een – naar 's Raads oordeel ernstig – bezwaar genoemd. Het gekozen stelsel dat beperking van grondrechten dient te geschieden door, of te steunen op, daartoe uitdrukkelijk door de Grondwet gevorderde wetgeving, leidt ertoe dat een zeer uitgebreid en gecompliceerd wetgevingsprogramma tot stand moet komen, zowel nationaal als plaatselijk. Het is hoogst onwaarschijnlijk, dat de wetgever in staat zal zijn dit programma uit te voeren binnen redelijke tijd. Het gevolg zal zijn, dat sommige grondrechten gedurende een in de additionele artikelen aangegeven tijdsduur niet zullen gelden (artikelen 1.2, 1.4, 1.6, 1.9, 1.10, 1.12), waarbij dan weer geldt, dat voor enkele daarvan de termijn kan worden verlengd, doch voor andere niet. Zo zal, wanneer niet binnen vijf jaar een «betogingswet» in werking treedt, het recht van betoging geheel vrij zijn behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Daar deze laatste clause op zichzelf geen waarborg biedt tegen verkeershinder (daarop ziet immers juist het tweede lid), zullen alle acties, die als «betoging» kunnen worden aangemerkt, zich op een grondrecht kunnen beroepen. In het licht van de jongste ervaringen bij het weg- en watervervoer meent de Raad hiertegen te moeten waarschuwen.

Beperking van grondrechten in verband met horizontale werking

Wat betreft het onderwerp «beperking van grondrechten», heeft de Raad van State in de memorie van toelichting een beschouwing gemist over het verband tussen die beperking en de horizontale werking. Wanneer bijvoorbeeld een op zichzelf binnen de «proporties van een normale grondwetsinterpretatie» liggend gebruik van een grondrecht schade veroorzaakt aan een derde, zou volgens de memorie van toelichting de beoordeling van die horizontale relatie evenzeer moeten worden «teruggebracht tot de normale proporties van grondwetsinterpretatie». In werkelijkheid gaat het dan echter om de uitleg van de term «onrechtmatig», gelijk deze voorkomt in artikel 1401 Burgerlijk Wetboek. Dit betekent echter in wezen, dat in zulk een geval bij de «normale interpretatie van het grondrecht», voor zover de horizontale werking betreft, een algemene beperking wordt gehanteerd. In artikel 1401 Burgerlijk Wetboek is immers geen specifieke beperking van enig grondrecht neergelegd. Soortgelijke gevallen doen zich ook in andere civielrechtelijke verhoudingen voor.

Uit het voorgaande moge blijken, dat de Raad waarschuwt tegen het neerleggen in de memorie van toelichting van doctrines met betrekking tot «horizontale werking» en «bijzondere beperkingen» die, het werd reeds opgemerkt, zeer omstreden zijn, en vooral ook tegen de consequenties daarvan, bestaande uit te grote detaillering der onderscheiden artikelen en de gevolgen voor de toepassing van het civiele recht.

Terminologie

De in de memorie van toelichting in de paragraaf Terminologie (§ 7) neergelegde beschouwingen roepen bij de Raad enkele bedenkingen op. De terminologie, betrekking hebbend op het al dan niet bestaan van de mogelijkheid van delegatie, overgenomen van de Staatscommissie Van Schaik alsmede van de Proeve, de Staatscommissie Cals-Donner en wetsontwerp no. 11 051, heeft de instemming van de Raad. Anders staat het echter met sommige der beschouwingen, die de memorie van toelichting daaraan verbindt. Blijkens het gestelde in de eerste onvolledige alinea van bladzijde 23 der memorie van toelichting⁹ brengt gebruik van de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» mede, dat uit de formele wet zelf de omvang van de grondrechtsbeperking moet volgen. Deze term wordt gebruikt in artikel 1.9, eerste lid. In het tweede lid van dit artikel wordt gesteld, dat de wet regels kan stellen ter bescherming van de daar opgesomde belangen en ter voorkoming van daar opgesomde bezwaren. Op bladzijde 23, eerste volle alinea, regel 7 van onder¹⁰, wordt de indruk gewekt, dat de term «de wet stelt regels» aan de wetgever een ruimere armslag laat dan de term «de wet regelt», een onderscheid dat dan, zo komt het de Raad voor, evenzeer geldt voor de formule «de wet kan regels stellen».

In het geval van artikel 1.9, tweede lid, kunnen deze eventueel te stellen regels moeilijk iets anders inhouden dan beperkingen van het betrokken grondrecht, waarbij, naar in de memorie van toelichting wordt uiteengezet (bladzijde 22, tweede volle alinea)¹¹ overdracht van bevoegdheden aan lagere organen wél geoorloofd is. Weinig bevredigend oordeelt de Raad het, dat blijkens de eerste volle alinea op bladzijde 24¹² voor problemen als deze het de bedoeling is «de mogelijkheid open te houden om door middel van interpretatie van de betreffende bepalingen zich wijzigende inzichten tot hun recht te laten komen». Het gaat hier immers niet slechts om materiële grenzen van het betrokken grondrecht, maar tevens om de vraag welke organen die materiële grenzen zullen mogen – of moeten – stellen. De laatste alinea van

⁹ Par. 7, al. 3.

¹⁰ Par. 7, al. 4.

¹¹ Par. 7, al. 2.

¹² Par. 7, voorlaatste al.

bladzijde 24¹³ biedt hiertoe onvoldoende opheldering. Zich hier beperkende tot het voorbeeld van artikel 1.9, ziet de Raad in de gebezigde terminologie geen grond om te komen tot het oordeel dat de ingevolge artikel 1.9, tweede lid, bestaande delegatiebevoegdheid iets anders zou zijn dan elke andere delegatiebevoegdheid: de delegatie moet uitdrukkelijk – dat wil zeggen specifiek – zijn verleend, maar over de mogelijke materiële omvang ervan is daarmee niets gezegd. Dit is moeilijk in overeenstemming te brengen met de stringente bepaling van het eerste lid. Het is daardoor bijvoorbeeld onzeker of van gemeentewege kan worden bepaald, dat de bevoegdheid tot het houden van een betoging aan een door de burgemeester te verlenen vergunning is gebonden.

Materiële criteria van delegatie

Het is de Raad voorts niet duidelijk geworden, welke materiële criteria de ontwerpers hebben aangelegd om de wetgever bevoegd te verklaren de hem toegekende bevoegdheid tot regeling aan een lager orgaan, met name de gemeente, te delegeren. In § 7 van de memorie van toelichting, Terminologie, wordt uiteengezet, dat een bevoegdverklaring als hier bedoeld geschiedt o.a. door het gebruik van de term «bij of krachtens». Gaat de Raad de gevallen na, waarin deze uitdrukking in het wetsontwerp wordt gebezigd, dan tast hij soms in het duister ten aanzien van de vraag of er aanleiding bestaat voor een zodanige delegatie aan de gemeenten, terwijl in andere gevallen de vraag rijst of de mogelijkheid van delegatie niet ten onrechte wordt afgesneden. Een voorbeeld van eerstbedoelde gevallen ziet de Raad in artikel 1.10, eerste lid, dat de vraag doet rijzen of het aanvaardbaar is de mogelijkheid van het stellen van beperkingen ten aanzien van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer mede voor de lagere organen te openen. Het gestelde in de memorie van toelichting, bladzijde 47, tweede en derde volle alinea,¹⁴ geeft hierop, naar 's Raads mening onvoldoende antwoord. Voorts wijst het college in dit verband op het bepaalde in artikel 1.13, eerste lid, waar sprake is van «bij of krachtens de wet gestelde voorschriften». De noodzaak om hier delegatie mogelijk te maken wordt niet toege-licht.

Een voorbeeld van een geval, waarin naar 's Raads mening de vraag rijst of de mogelijkheid van delegatie niet ten onrechte wordt afgesneden, is vervat in artikel 1.12, waar sprake is van «door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen». De Raad denkt hierbij onder meer aan vervoer door gemeentelijke diensten van brieven ten behoeve van bepaalde instellingen, zoals bij voorbeeld te Amsterdam geschiedt door het Girokantoor der gemeente ten behoeve van de Universiteit van Amsterdam.

Samenvatting

De Raad moge zijn bezwaren als volgt samenvatten. De leerstellige opzet van het wetsontwerp, waarvan in de memorie van toelichting rekenschap wordt gegeven, te zamen met het streven de grondwettelijke bepalingen omtrent de grondrechten als concrete voor rechtstreekse toepassing vatbare rechten te formuleren, leidt tot tal van interpretatie- en bevoegdheidsvragen, die de taak van de wetgever geroepen tot nadere vormgeving zeer verzwaren en veelszins onzekerheid zullen meebrengen. Zij dwingen voorts tot het binnen een relatief kort tijdsbestek tot stand brengen van een uitgebreide wetgeving op zeer uiteenlopende terreinen en met betrekking tot onderwerpen die niet alleen veelal omstreden zijn maar met betrekking waartoe de inzichten herhaaldelijk en soms op korte termijn veranderen. Zelfs als de

¹³ Par. 7, laatste al.

¹⁴ Toel. op art. 1.10; al. 12 en 13.

wetgever en waar nodig ook de lagere wetgevers erin slagen deze wetgeving tijdig tot stand te brengen, zal zulks in een snel veranderende samenleving eerder tot verstarring en spanningen leiden dan tot bescherming van de burger in zijn fundamentele rechten. De Raad is van oordeel, dat grondrechten uitdrukking geven aan algemene rechtsbeginselen en dat de positiefrechtelijke formulering daarvan blijk dient te geven door een heilzame beperking. Hij meent, dat het ontwerp van de Staatscommissie Cals-Donner – hoezeer ook daartegen bezwaren bestaan – ter zake in het algemeen van een juister inzicht blijk geeft dan het onderhavige ontwerp.

Artikelen

Artikel 1.1

De Raad moge verwijzen naar het gestelde op bladzijde 9¹⁵ van het algemeen deel van het advies.

Voorts wordt nog het volgende opgemerkt.

Op bladzijde 25 van de memorie van toelichting¹⁶ wordt uiteengezet, waarom van het voorstel der Staatscommissie is afgeweken. Ten einde buiten twijfel te stellen, dat het gelijkheidsgebod ook voor de wetgevende organen geldt, is in het voorstel de term «gelijke (aanspraak op) bescherming van persoon en goed» vermeden.

Het college betwijfelt of de voorgestelde redactie voor het beoogde doel noodzakelijk is. Als de Grondwet voorschrijft, dat aan een ieder gelijke bescherming van persoon en goed wordt verleend, houdt dit in, dat de wetgever de grondrechtstoepasser daartoe in de gelegenheid moet stellen en in zijn wetten dus niet mag discrimineren.

Overigens lijkt het de Raad niet aangewezen de gekozen terminologie «in gelijke gevallen gelijk behandeld» te bezigen. De praktijk leert, dat «gelijke gevallen» niet of nauwelijks voorkomen.

Ten aanzien van de gebezigde opsomming vraagt de Raad zich af of daaraan niet het gevaar verbonden is, dat door het noemen van enkele criteria een dekmantel is aangereikt voor discriminatie op grond van andere motieven, zoals bijvoorbeeld de nationaliteit, het homofiel zijn, de afkomst.

Het college verwacht bovendien dat de opsomming niet in staat is de voorkomende gevallen van discriminatie voldoende te bestrijden. Zo zou bijvoorbeeld een Surinamer slechts worden beschermd, indien de betrokkene een aantoonbaar ras zou hebben en de discriminatie op dat specifieke kenmerk zou zijn gericht. Een ander voorbeeld zijn de maatregelen tegen de Joden gedurende de bezetting. Deze maatregelen berustten formeel niet op het ras, maar op een samenstel van criteria, die allerminst door de gebezigde opsomming worden gedekt. Aldus worden vele vervolgd, anders dan stellig bedoeld is, door de voorgestelde tekst niet beschermd.

Artikel 1.4

Het oordeel van de Raad van State over dit artikel kan slechts voorlopig zijn, nu hij nog geen kennis draagt van eventuele wijzigingen, die het kabinet elders in de Grondwet ten aanzien van het kiesrecht wil bevorderen. De voorgestelde tekst geeft de Raad aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het artikel proclameert voor iedere Nederlander een gelijk recht om de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen en om tot lid van die organen verkozen te worden.

De Raad geeft zich er rekenschap van, dat de term «algemeen vertegenwoordigend» gebruikelijk is en niet gemakkelijk zal kunnen worden vervangen door een andere, die in taalkundig opzicht juister is: bedoeld is hier im-

¹⁵ Onder **Beperking van grondrechten**, al. 6–8.

¹⁶ Toel. op art. 1.1; al. 3.

mers niet de algemeenheid van de vertegenwoordiging, doch de algemeenheid van de bevoegdheid van het orgaan.

Ook is het denkbaar dat zich in de praktijk gevallen voordoen, waarin twijfel gerechtvaardigd is of er gesproken kan worden van een «algemeen vertegenwoordigend» orgaan. Zou men menen dat ook in dergelijke gevallen toch altijd wel rechtstreekse verkiezing zal worden voorgeschreven, zodat de bedoelde twijfel weinig relevant is, dan moge de Raad van State erop wijzen dat zich juist bij de oprichting van nieuwe lichamen situaties kunnen voordoen waarin de ontwikkeling van het lichaam sterk kan worden bevorderd, doordat, althans voorshands, een getrapte verkiezing wordt ingesteld. En nu komt het de Raad voor – de Staatscommissie noch het kabinet heeft zich te dezer zake uitgelaten – dat de tekst van het artikel getrapte verkiezing voor algemeen vertegenwoordigende organen uitsluit, tenzij de wet een uitzondering stelt of mogelijk maakt.

De Raad stemt ermee in dat het kabinet in afwijking van de Staatscommissie voorstelt beperking van het kiesrecht bij de gewone wet mogelijk te maken. Hij onderschrijft de desbetreffende toelichting op bladzijde 30 van de memorie.¹⁷ Men mist te dezer plaatse echter een verklaring waarom wordt voorgesteld beperking van het kiesrecht ook krachtens de wet, dus bij algemene maatregel van bestuur of bij verordening, mogelijk te maken.

Voorts acht de Raad het niet voldoende om hier slechts van «beperking» te gewagen; hij geeft in overweging te spreken van beperkingen en uitzonderingen. De memorie van toelichting zelf (bladzijde 28, laatste alinea)¹⁸ bezigt dit laatste woord naar 's Raads mening terecht. Immers, de regeling van het kiesrecht voor de Eerste Kamer, welke als voorbeeld wordt vermeld, houdt geen beperking in van het kiesrecht, zoals dat in het onderhavige artikel is omschreven, doch maakt uitzondering op de gelding van dat kiesrecht mogelijk. De Raad acht het juist dat de Grondwet ook te dezer zake vrijheid laat aan de wetgever.

Artikel A 1.4

De tekst van deze bepaling geeft het college geen aanleiding om aan zijn opmerkingen omtrent artikel 1.4 iets toe te voegen.

Artikel 1.5

In overeenstemming met de Staatscommissie en het kabinet is de Raad van oordeel, dat in de toelichting op artikel 4 van de Proeve overtuigend is beredeneerd, waarom het opnemen van een antwoordplicht geen aanbeveling verdient.

Ook tegen het scheppen van een verplichting voor de wetgever om regels te stellen omtrent de behandeling van verzoekschriften heeft de Raad, al is hij geneigd het belang van de eventueel te stellen regels niet hoog aan te slaan, geen bedenking. Wel is dit het geval met betrekking tot regels omtrent de beantwoording. Noch de Staatscommissie, noch de bewindslieden hebben enige aanduiding gegeven van wat zij zich hierbij voorstellen. De Raad is van mening dat, indien het gebod aan de wetgever gehandhaafd blijft, in de memorie van toelichting een aanduiding als zoëven bedoeld niet behoort te ontbreken.

Voor het overige geeft het artikel hem geen aanleiding tot opmerkingen.

Artikel 1.6, eerste lid

Dit lid introduceert opnieuw naast (vrijheid van) godsdienst (vrijheid van) levensovertuiging. De Staatscommissie ging hierin voor, aansluitend op een advies van het Humanistisch Verbond. In zijn advies van 21 oktober 1970,

¹⁷ Bijl. III, toel. op art. 1.4; laatste al.

¹⁸ Toel. op art. 1.4; al. 3.

no.3, merkte de Raad van State op: «De Raad heeft er bedenking tegen, dat aldus de beide begrippen als afzonderlijke zaken naast elkander worden gesteld, alsof belijdenis van godsdienst niet tevens belijdenis van een levensovertuiging zou zijn».

De woorden « individueel of in gemeenschap met anderen » worden toegelicht op bladzijde 32 van de memorie van toelichting, eerste en tweede volle alinea.¹⁹ Mede in het licht van het tweede lid van artikel 1.6 kunnen deze woorden naar het oordeel van de Raad in de grondwettekst wel gemist worden, zodat volstaan wordt met de (aangepaste) toelichting.

De beperking gelegen in de woorden «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» lijkt aanvaardbaar. De volzin in de laatste niet volle alinea op bladzijde 32 van de memorie van toelichting²⁰ beginnende met «Het belang van deze beperkingsbevoegdheid. . . » ware naar het oordeel van de Raad dusdanig te redigeren, dat hij geen ergernis kan opwekken.

Artikel 1.6, tweede lid

Bladzijde 33, eerste volle alinea van de memorie van toelichting²¹ zou het misverstand kunnen wekken, dat de wetgever niet zover kan gaan, dat onder zekere omstandigheden een dienst buiten gebouwen en besloten plaatsen verboden kan worden. Dit mogelijke misverstand ware te voorkomen door in de memorie van toelichting te vermelden, dat de regels door de wet te stellen ook een verbod voor individuele gevallen kunnen bewerkstelligen.

De Raad is, zoals reeds moge blijken uit het gestelde op bladzijde 10 van het algemene deel van dit advies,²² weinig gelukkig met de introductie van «gezondheid, verkeer en wanordelijkheden». Het in de Grondwet opnemen van het verkeer en nog wel als mogelijke beperking van een grondrecht lijkt niet fraai. In overweging ware te nemen, te volstaan met «De wet kan regels stellen ter handhaving van de openbare orde». Daar valt het verkeer zo nodig onder.

De Raad moge verder verwijzen naar zijn beschouwingen over de zogenaamde «leer der algemene beperkingen» op bladzijde 6 e.v. van het algemene deel van dit advies.²³

Artikel A 1.6.1

Het artikel is toegelicht op bladzijde 34 van de memorie van toelichting.²⁴ Zolang nog geen 5 jaren zijn verstreken of de formele wet in dit artikel genoemd nog niet in werking is getreden, bestaat er op het punt van godsdienstoefeningen en dergelijke buiten gebouwen en besloten plaatsen geen grondrecht, maar ook geen verbod. Artikel 184 vervalt immers. Dat schept rechtsonzekerheid daar in de onderscheidene gemeenten verschillende regelingen gelden. De gemeenteraden kunnen dan immers (nog) verboden in het leven roepen, al of niet met vergunnings- of ontheffingsmogelijkheid. De algemene politieverordeningen bevatten in het algemeen bepalingen over «optochten». Het is aan twijfel onderhevig of processies daaronder vallen.

Ook is het duidelijk hoe de situatie is als na 5 jaren geen formele wet als bedoeld in het voorgestelde artikel 1.6, tweede lid, tot stand gekomen is. De Raad meent, dat de gemeenteraden dan geen beperkingen meer mogen stellen en dat de alsdan eventueel bestaande gemeentelijke bepalingen hun kracht verliezen. Zij zijn dan immers in strijd met het voorgestelde artikel 1.6, tweede lid, en dus onverbindend. Er valt dan een gat.

De memorie van toelichting zwijgt over wijziging/schrapping van artikel 6 van de Wet van 10 september 1853 (Stb. 102) tot regeling van het toezicht op

¹⁹ Toel. op art. 1.6; al. 4.

²⁰ Bijl. III, toel. op art. 1.6; al. 6.

²¹ Bijl. III, toel. op art. 1.6, tweede lid, al. 1.

²² Onder **Beperking van grondrechten**, laatste al.

²³ Onder **Beperking van grondrechten**, al. 4 e.v.

²⁴ Toel. op art. 1.6, tweede lid; al. 4 e.v.

Blijkens de memorie van toelichting is in het wetsontwerp een «middenweg» gevolgd tussen het voorstel van de Staatscommissie tot enumeratie der verschillende door het grondrecht beschermde uitingsvormen en het wetsvoorstel no. 11 051, dat koos voor een formulering van het recht in algemene zin, geldend voor alle uitingsvormen. Hoewel de aanduiding «middenweg» slechts betrekkelijk juist is, nu immers ook in dit ontwerp alle uitingsvormen onder de bescherming van het grondrecht worden gebracht, is de Raad van oordeel dat de thans gekozen opzet tegenover ontwerp no. 11 051 voordelen medebrengt. Hij betwijfelt echter of hetzelfde geldt tegenover het voorstel van de Staatscommissie.

Met het ontwerp no. 11 051 heeft het thans voorgestelde artikel 1.7 gemeen, dat het begrip «inhoud» (van de meningsuiting) in de tekst van het artikel wordt gebruikt, zulks in afwijking van artikel 7 der bestaande Grondwet en ook in afwijking van het voorstel van de Staatscommissie. De Raad ontkent niet zekere hieraan verbonden voordelen. Op enige bezwaren daartegen zal hierna bij de bespreking van het derde lid worden ingegaan.

Er moge echter reeds op deze plaats op worden gewezen, dat het woord «gevoelens» tweërlei betekenis heeft, namelijk «mening» en «gemoedsbeweging». Bij toepassing van het huidige artikel 7 der Grondwet leidt zulks niet tot moeilijkheden, omdat dit slechts de drukpersvrijheid betreft. Het Europees Verdrag spreekt in artikel 10 van «freedom of expression», evenals het geval is in artikel 19 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De Nederlandse vertaling met «vrijheid van meningsuiting» geeft er tevens blijk van, welke betekenis aan de verdragsteksten wordt toegekend. Het is op zichzelf echter geenszins uitgesloten aan het woord «gevoelens» een ruimere betekenis toe te kennen – zulks in overeenstemming met het algemeen spraakgebruik – waardoor ook andere dan verbale uitingen, bijvoorbeeld door middel van muziek, daaronder vallen. Het zich in onze tijd voordoende verschijnsel om niet slechts opinies, maar ook gemoedsbewegingen (emoties) te uiten door middel van symbolische handelingen, maakt het openbaren van gedachten of gevoelens tot iets, dat zich in velerlei vormen van gedraging voordoet. Het komt de Raad voor, dat daarmee bij de grondwettelijke formulering rekening moet worden gehouden. De onderscheidene kerkgenootschappen (inzake het dragen door bedienaren van de openbare godsdienst van het gewaad voor kerkelijke plechtigheden enz.). Hieraan ware alsnog een (korte) opmerking te wijden.

Zo vormt bij muzikale uitingen de geluidssterkte een essentieel onderdeel van de inhoud van de uiting – men denke aan pop-muziek e.d. – terwijl hetzelfde geldt voor geluidswagen, megafoons e.d. als middel tot het openbaren van gedachten en gevoelens. Men kan, zoals in de memorie van toelichting op tal van plaatsen geschiedt, vertrouwen op toekomstige jurisprudentie. Echter biedt deze niet slechts een geringere bescherming dan wetgeving, doch ook de tendens van de jurisprudentie op het huidige artikel 7 der Grondwet, waarbij veel meer de vrijheid van degene die uiting geeft dan de overlast van degene die gedoemd is de uiting te ondergaan wordt beschermd, stemt niet geheel gerust. Gewezen moge worden op de arresten van de H.R. van 24 januari 1967 («Nederland ontwapent») en 14 januari 1969 («Manége Rehoboth») (N.J. 1967, no. 270 en 1969, no. 191). In het licht van de zeer stringente betekenis die de memorie van toelichting geeft aan de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» (lagere wetgevers mogen de beperking niet «invullen»: bladzijde 23, regel 8),²⁵ meent de Raad op dit punt de aandacht te moeten vestigen.

Artikel 7, eerste lid

De Raad stemt in met het ongewijzigd overnemen van het huidige artikel 7 der Grondwet. De daartoe aangevoerde argumenten acht de Raad overtuigend.

²⁵ Par. 7, al. 3.

gend. Het verdient echter naar zijn oordeel aanbeveling, dat in de memorie van toelichting meer duidelijkheid wordt gegeven over de strekking van het woord «drukkers». De huidige jurisprudentie begrijpt daaronder mede vormen van vastlegging van gedachten en gevoelens als uithangborden en neonletters. Echter niet bandopnamen, grammofoonplaten, video-tapes en filmrollen.

De memorie van toelichting noemt de «film» als een uitingvorm, bedoeld in het derde lid, maar heeft daarbij kennelijk het oog op een (openbare?) filmvertoning. In de memorie van toelichting ware duidelijk stelling te nemen ten aanzien van de vraag of genoemde vormen van het vastleggen van gedachten of gevoelens bestreken zullen worden door het eerste lid of door het derde lid, te meer omdat de rechtsgevolgen daarvan niet geheel dezelfde zijn, nu het derde lid de bescherming beperkt tot de «inhoud», een beperking die in het eerste lid ontbreekt. Te overwegen ware daarbij, of het voorstel van de Staatscommissie («geschrift») en de door deze daarbij gegeven toelichting (bladzijden 73 en 74 van het Tweede rapport) niet toch de voorkeur verdienen. Het derde lid blijft dan duidelijk gericht op manifestaties van het soort als de memorie van toelichting als voorbeelden op bladzijde 38 bovenaan²⁶ aanvoert.

De Raad stemt in met het achterwege laten van een grondwettelijke bepaling omtrent nieuwsgaring, zulks mede op grond van de ontwikkeling die de opvattingen omtrent de openbaarheid van bestuur de laatste jaren hebben genomen. De Raad voegt hieraan toe, dat bij het aanvaarden van de opvatting dat de grondrechten horizontale werking hebben, dat daarvan slechts expliciete beperkingen mogelijk zijn en dat de daarop betrekking hebbende grondwetsartikelen moeten worden beschouwd als concrete voor rechtstreekse toepassing vatbare rechten – al welke opvattingen in de memorie van toelichting tot uitdrukking zijn gebracht – een grondwettelijke positivering van het recht van vrije nieuwsgaring tot vrijwel onoplosbare complicaties zou leiden.

Artikel 1.7, tweede lid

Met betrekking tot de bepaling, neergelegd in het tweede lid, handelend over radio en televisie, merkt de Raad op, dat daardoor een te vèrgaande regeling door de overheid van deze media wordt mogelijk gemaakt. In beginsel laat zij zelfs toe een stelsel waarbij aan een op een bepaalde politieke overtuiging gebaseerde omroeporganisatie een monopolistische of bevoorrechte positie wordt gegeven, mits slechts op de inhoud van de uitzendingen geen voorafgaand toezicht bestaat. Daar artikel 1.7 als een *lex specialis* zou kunnen worden beschouwd zou alsdan tegen zulk een gedragslijn ook niet kunnen worden opgekomen met een beroep op artikel 1.1.

Een beperking van de bevoegdheid in artikel 1.7, tweede lid, aan de wetgever gegeven, komt de Raad noodzakelijk voor. In dit verband moge worden gewezen op de clausule neergelegd in het door de Grondwetscommissie voorgestelde artikel 8, tweede lid: «met inachtneming van het belang van een geschakeerde omroep».

Artikel 1.7, derde lid

In de memorie van toelichting wordt als een der redenen, waarom het ontwerp no. 11 051 niet is gevolgd, het «belangrijke bezwaar» genoemd, dat genoemd ontwerp een verplichte filmkeuring voor volwassenen niet uitsluit. Het is juist, dat de memorie van toelichting op ontwerp no. 11 051 die mogelijkheid uitdrukkelijk openhoudt. Die memorie van toelichting geeft daarvoor een vrij uitvoerige argumentatie. Het komt de Raad voor dat, nu het huidige ontwerp een ander standpunt huldigt, zulks meer motivering behoeft dan de simpele mededeling dat zulk een filmkeuring een belangrijk bezwaar vormt.

²⁶ Toel. op art. 1.7, derde lid; al. 2.

Dit klemt te meer, omdat een niet gering deel der destijds aangevoerde argumenten tot handhaving van de mogelijkheid van filmkeuring voor volwassenen ook thans nog overweging verdient.

Weinig overtuigend acht de Raad de beschouwingen op bladzijde 39 der memorie van toelichting²⁷ over de mogelijkheid een vertoning te verbieden ter bestrijding van wanordelijkheden. De opmerking in de memorie van toelichting, dat bij het ontstaan van ongeregeldeheden «weliswaar enig verband (kan) bestaan met de inhoud van de vertoning», zou de Raad willen vervangen door het uitspreken van grote waarschijnlijkheid van het veelvuldig voorkomen van zulk een verband. Zulk een ordeverstoring kan zich voordoen, zowel ten gevolge van duidelijk als zodanig bedoelde provocatie van de zijde van hen die de vertoning organiseren, als van agressieve onverdraagzaamheid van tegenstanders. De – bijna altijd plaatselijke – autoriteiten kunnen dan voor zeer moeilijke beslissingen komen te staan, waarbij het vrijwel uitgesloten is, dat daarin niet mede een beoordeling van de inhoud der vertoning moet worden betrokken. Wanneer bijvoorbeeld een voorgenomen vertoning een duidelijk als zodanig bedoelde provocatie inhoudt, waarvan met grote waarschijnlijkheid wanordelijkheden zijn te verwachten, zal het in overweging nemen van een beslissing tot het verbieden ervan mede geschieden op basis van een oordeel over de «inhoud», dat tevens een waardeoordeel (de strekking te provoceren) inhoudt.

Ook boycot-acties kunnen bij vertoningen tot ongeregeldeheden leiden. Het voorgestelde artikel 1.7, derde lid, staat dan een verbod niet in de weg, omdat niet de inhoud der vertoning, maar de persoon of personen die deze brengen, moeten worden beoordeeld, waarbij in het midden moge worden gelaten, of artikel 1.1, zoals thans ontworpen, ingrijpen dan in de weg zal staan. Een grondrecht, en zeker dat van de vrijheid van meningsuiting, bedoelt echter niet slechts de uiting te vrijwaren tegen overheidsingrijpen, maar ook hem die de uiting verricht. Zulk een bescherming wordt in artikel 1.7, derde lid, niet geboden. Het is daarom aan twijfel onderhevig, of het uitdrukkelijk onderscheid tussen de uiting als zodanig en de «inhoud» daarvan ook in dit opzicht niet meer problemen schept dan oplost. Ook hier is, naar 's Raads oordeel, de grote detaillering van artikel 1.7 – mede gevolg van de in het algemeen gedeelte van dit advies besproken uitgangspunten van het ontwerp – niet aan te bevelen. De Staatscommissie heeft, mede op grond van overwegingen als deze en met name met een beroep op de bescherming van de individuele levenssfeer (bladzijden 73–75, Tweede rapport) dan ook in meerderheid, naar 's Raads mening terecht, geadviseerd tot terughoudendheid, óók met betrekking tot de materie geregeld in het onderhavige artikel. De Raad meent, dat ook hier het betere de vijand is van het goede.

Uit het betoog, geleverd op bladzijde 39, memorie van toelichting,²⁸ zou kunnen worden gelezen, dat een verbod van vertoningen, voor zover daarbij mede de inhoud van de vertoning is betrokken, slechts mogelijk is, wanneer de wanordelijkheden reeds zijn begonnen. Een duidelijke uitspraak daaromtrent komt de Raad gewenst voor.

De Raad meent, gezien de mogelijkheid van wijziging van inzichten op het gebied van opvoeding en jeugdbescherming, dat het voorkeur verdient de leeftijdsgrens voor de toelaatbaarheid van regelen voor de bescherming van jeugdige personen met betrekking tot vertoningen niet in de Grondwet op 16 jaar te stellen, doch deze aan de wetgever over te laten.

Het college stemt in met de strekking van het vierde lid van artikel 1.7. De term «handelsreclame» echter geeft, zoals de memorie van toelichting terecht opmerkt, niet scherp een grens aan met propaganda voor ideële doeleinden. Nu in onze tijd in toenemende mate produkten worden aangeprezen dan wel ontraden met een beroep op ideële en politieke waarden, moge erop worden gewezen, dat «commerciële reclame zonder veel moeite gestoken (kan) worden in het beschermend gewaad van de meningsuiting». (W. F. Prins,

²⁷ Toel. op art. 1.7, derde lid; al. 7.

²⁸ Toel. op art. 1.7, derde lid; al. 7.

noot onder H.R. 18 januari 1972, N.J. 1972, 193 en A.B. 1972, 192). Ook thans reeds zijn in de wetgeving, zoals de memorie van toelichting terecht stelt, op tal van plaatsen regelingen die de conclusie wettigen dat, althans naar het oordeel van de betrokken wetgevers, deze materie niet onder de werking van artikel 7 Grondwet valt. Er zijn geen aanwijzingen, dat de rechtspraak daarover anders zou oordelen. Het invoeren in de Grondwet van het begrip «handelsreclame» – die op niet geheel duidelijke wijze van andere reclame moet worden onderscheiden – lijkt dan ook overbodig en verdient naar 's Raads oordeel daarom nadere overweging.

Artikel 1.8

De Raad kan zich verenigen met het voorstel het recht tot vereniging in een afzonderlijk artikel op te nemen. Voor wat betreft de voorgestelde toevoeging van «de goede zeden» aan «het belang van de openbare orde» verwijst de Raad naar hetgeen hij in het algemeen deel van het advies opmerkte over de moeilijkheden, welke ontstaan, indien men de leer van de algemene beperkingen verwerpt, zoals de ontwerpers van het voorstel doen. In het voorbijgaan vestigt de Raad er de aandacht op, dat op bladzijde 42, derde regel van onder, van de memorie van toelichting²⁹ ten onrechte wordt verwezen naar de artikelen 2.1.10 e.v. van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Te lezen ware: artikelen 15 e.v. Boek 2 Burgerlijk Wetboek.

Artikel 1.9

In de memorie van toelichting wordt het voorstel om naast het recht tot vergadering mede het recht tot betoging als grondrecht te erkennen met één zin – bladzijde 43, tweede volle alinea, laatste volzin³⁰ – toegelicht. Dit verbaast de Raad. De ontwikkeling van het laatste decennium heeft naar 's Raads mening toch in elk geval duidelijk gemaakt, dat ten deze voorzichtigheid dient te worden betracht ten einde te voorkomen, dat, zoals ook door de meerderheid van de Staatscommissie werd erkend, in grondwettelijke waarborging van het recht tot betoging door kwaadwillige elementen een aanknopingspunt kan worden gezien om zich van de straat meester te maken.

Hier komt bij, dat het geenszins vaststaat, dat aan de gemeentebesturen in de in het tweede lid bedoelde wet de bevoegdheid kan worden verleend, desgewenst, het betogen aan een door de burgemeester te verlenen vergunning te binden, een bevoegdheid, die een aantal gemeentebesturen als onmisbaar beschouwt. De memorie van toelichting spreekt zich in de vierde volle alinea van bladzijde 43³¹ ten deze niet uit en volstaat met de vage aanduiding van «zekere bevoegdheden». Daarentegen zou het gestelde onder 1^o en 2^o op bladzijde 17,³² zomede in de laatste onvolledige alinea van bladzijde 22 en de eerste onvolledige alinea van bladzijde 23³³ ten aanzien van de betekenis van de in het eerste lid van artikel 1.9 gebezigde term «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» erop wijzen, dat het in dat lid bepaalde het niet mogelijk maakt de gemeenten de bevoegdheid te verlenen een vergunningstelsel in te voeren, wanneer zij daaraan de behoefte mochten hebben.

Doch wat hier ook van zij, heroverweging van het voorstel om ook het recht tot betoging grondwettelijk te erkennen en van de toelichting daarop is in elk geval noodzakelijk.

Voor wat de in het tweede lid genoemde criteria betreft verwijst de Raad naar het algemeen deel van het advies. Overigens vestigt hij er de aandacht op, dat de redactie van dit lid «De wet kan regels stellen ter . . . » te ruim is, in vergelijking met die van artikel 1.6, tweede lid («ter zake van de uitoefening van . . . ter . . . »).

²⁹ Bijl. III, toel. op art. 1.8; al. 2.

³⁰ Bijl. III, toel. op art. 1.9; al. 1.

³¹ Toel. op art. 1.9; al. 1.

³² Par. 6, onder b, al. 9 en 10.

³³ Par. 7, al. 3.

De Raad kan zich verenigen met het opnemen van een bepaling onder de grondrechten met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer. Het actuele karakter van de voorgestelde grondwetsherziening wordt onderstreept door het invoegen van een dergelijk artikel, dat in de bestaande Grondwet ontbreekt. Zoals in de memorie van toelichting (bladzijden 45 en 46)³⁴ al is uitgedrukt, zijn ook de artikelen 1.11 en 1.12 vormen van bescherming van deze privacy. De Raad kan er echter begrip voor opbrengen, dat de reeds bestaande artikelen aangaande het huisrecht en het briefgeheim (artikelen 172 en 173) zijn behouden en wel in onmiddellijke aansluiting aan het nieuwe artikel 1.10, dat in zijn eerste lid aan het algemene rechtsbeginsel van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer uiting geeft.

In navolging van hetgeen in het algemeen deel van dit advies is opgemerkt, wil de Raad ontraden om het tweede en derde lid van artikel 1.10 in de Grondwet op te nemen. Het gaat hier om de verdere uitwerking van het geformuleerde essentiële beginsel, welke verdere uitwerking aan de wetgever kan worden overgelaten. Wanneer in de memorie van toelichting onder de te beschermen privésfeer mede worden opgesomd de abonnementen en lidmaatschappen, evenals sommige gewoonten, gedragingen en contacten, dan valt er nog heel wat in nadere regelen te vatten. Daarbij moet bovendien worden overwogen, dat het recht op inzage en verbetering van alle zodanige persoonlijke gegevens eveneens duidt op een uitgebreid en gecompliceerd wetgevingsprogramma. Een aanzet voor dit programma in de Grondwet zelf is niet nodig, omdat de Grondwet geen inhoudsopgave van de gewone wetgeving is. Met betrekking tot de delegatiebepalingen verwijst de Raad naar hetgeen in het algemeen deel van zijn advies is opgemerkt.

Ingevolge het voorgestelde artikel A1.10 zal het eerste lid van artikel 1.10 nog niet in werking treden. De nog te volbrengen wetgevingstaak juist met betrekking tot dit eerste lid leidt daartoe. De inwerkingtreding, zoals deze hier wordt geregeld, maakt het grondwetsartikel tot een soort complement van de gewone wetgeving. Naarmate deze gereed komt, kan het nieuw geformuleerde grondrecht in werking treden. De Raad onderkent hier specifieke moeilijkheden. De persoonlijke levenssfeer is geen statisch begrip; de memorie van toelichting zegt, dat de mogelijkheid van een zekere groei van dit begrip is opengelaten (bladzijde 64).³⁵ De consequentie daarvan zal zijn, dat er steeds weer toepassingsgebieden van artikel 1.10 zullen komen, die de wetgever dan voor zich uit moet schuiven krachtens artikel A1.10 omdat de bijbehorende wetgeving niet klaar is. Zodanige getrapte inwerkingtreding lijkt, vooral voor een grondrecht, allermint elegant. Een duidelijk beeld van zodanig verloop heeft de Raad dan ook niet gekregen, ondanks de enkele zinnen, die de memorie van toelichting daaraan wijdt. Naar zijn oordeel is het in werking treden van een bepaling in de Grondwet – en dan nog wel van een grondrecht – een aangelegenheid, die met veel zorg moet worden omringd. Het is nodig, dat de memorie van toelichting daaraan meer aandacht besteedt, terwijl ook de vraag moet worden besproken of niet de wet(ten), die in de tweede en derde volzin van artikel A1.10 is (zijn) bedoeld, met een versterkte meerderheid zouden moeten worden aanvaard.

Terecht eindigt de memorie van toelichting op bladzijde 64^{35a} met de constatering, dat het tweede en derde lid van artikel 1.10 geen opschorting noodzakelijk maken, omdat daarin slechts opdrachten aan de wetgever worden gegeven. De Raad mag dus vaststellen, dat de gerezen problematiek wellicht kan worden vermeden door het kiezen van een andere redactie voor het eerste lid. Het door de Staatscommissie voorgestelde artikel 84 «De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer» zou een zodanige oplossing bieden. In de memorie van toelichting (bladzijde 45)³⁶ is uiteengezet

³⁴ Toel. op art. 1.10; al. 3–8.

³⁵ Toel. op art. A1.10; al. 1.

^{35a} Toel. op art. A1.10; al. 2.

³⁶ Toel. op art. 1.10; al. 2 en 3.

op welke gronden in het wetsontwerp voor de redactie van een direct werkend recht is gekozen. In het algemeen deel van zijn advies heeft de Raad reeds doen blijken, dat hij deze gedachtengang niet steunt. Hier blijkt dus uit een praktisch voorbeeld, dat koerswijziging baat kan brengen.

Artikel 1.11

Het tweede lid van dit artikel behelst naar het oordeel van de Raad een te grote detaillering. Volgens de memorie van toelichting (bladzijde 51)³⁷ begint de detaillering eerst daar, waar de voorgestelde bepaling ophoudt. Toch blijkt uit de memorie van toelichting de uitdrukkelijke bedoeling, dat dit tweede lid een zodanige rechtstreekse verplichting bevat, dat zelfs nadere uitwerking niet noodzakelijk zou zijn. In het algemeen gedeelte van dit advies is door de Raad reeds betoogd, dat een dergelijke detaillering voorbischiet aan het doel van het vastleggen van grondrechten. Ter vergelijking wijst hij op de redactie van de Staatscommissie in artikel 12, waaraan geen tweede lid behoefde te worden toegevoegd. Wel kan de Raad instemmen met de eerste alinea van bladzijde 50 van de memorie van toelichting,³⁸ waar wordt gerechtvaardigd, dat het binnentreden van een woning ook krachtens de wet mogelijk moet zijn.

Artikel 1.12

Het artikel is gelijk aan het voorstel van de Staatscommissie met dien verstande, dat de woorden «op last van een bij de wet aangewezen gezag» vervangen zijn door de woorden «door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen». De Raad ziet deze wijziging niet als een verbetering. Blijkens de toelichting is bedoeld dat de wet moet aangeven door of met machtiging van welke personen het grondrecht kan worden opgeheven. Het zou uit taalkundige overwegingen de voorkeur verdienen dit in een zelfstandige zin vast te leggen, waarin dan niet alleen van opheffing, maar ook van beperking zou moeten worden gesproken. Het gaat immers om rechten van te vage inhoud dan dat alleen opheffing ervan in aanmerking zou komen.

Over het niet toelaten van delegatie in het hier genoemde geval moge verwezen worden naar het algemeen gedeelte van het advies.

Artikel 1.14

De Raad moet ook hier verwijzen naar het algemeen gedeelte van zijn advies, waarin wordt voorgestaan zich bij het opstellen van artikelen van de Grondwet te beperken tot het formuleren van essentiële beginselen en de praktische uitwerking daarvan aan de wetgever over te laten.

In het vierde lid van dit artikel is getracht het probleem van de gevangene, die niet vrijelijk zijns weegs kan gaan en die derhalve niet van alle grondrechten kan genieten, in de Grondwet een plaats te geven. Het is wel juist, dat een dergelijke direct werkende bepaling een groot aantal beperkingsclausules in afzonderlijke artikelen kan voorkomen. Dat neemt niet weg, dat er in de formulering sprake is van vage termen, die om nadere uitwerking in de jurisprudentie zullen vragen. Het is de Raad niet gebleken, dat hiermede een vraagstuk is aangesneden, dat zodanig dringend om een oplossing vraagt, dat daarvoor thans in de Grondwet plaats moet worden ingeruimd.

Artikel A1.15

Dit artikel komt de Raad overbodig voor. Door de overbrenging van het bepaalde in artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht naar het nieuwe Grondwetsartikel 1.15 komt immers in de gelding van het Besluit Buitengewoon Strafrecht geen verandering.

³⁷ Toel. op art. 1.11; voorlaatste al.

³⁸ Toel. op art. 1.11; al. 3.

Blijkens de memorie van toelichting (bladzijde 62)³⁹ betreft het hier een «herformulering». In feite is er, in navolging van de Proeve, in artikel 170, eerste lid, van de huidige Grondwet één woord gemoderniseerd. De opstellers van de Proeve zien daarin een «kleine redactionele wijziging». De Raad ziet niet, waarom de overbrenging van dit artikel naar het eerste hoofdstuk van de Grondwet zo zwaar moet worden aangezet.

De Raad vraagt zich af, of aan dit artikel niet gevolgen verbonden kunnen worden die er niet mee bedoeld zijn. Verwezen moge worden naar de arresten van de Hoge Raad van 8 juni 1951, N.J. 1952, 144, en van 24 september 1964, N.J. 1965, 359 (noot).

Ten slotte moge het college voor enkele ondergeschikte opmerkingen verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

Tegen overlegging van dit advies aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bestaat bij de Raad van State geen bedenking, gelijk hij reeds tot uiting gebracht heeft in zijn advies van 8 oktober 1975, no. 10, betreffende het ontwerp van een aan de Tweede Kamer te zenden brief inzake de werkwijze ten aanzien van de herziening van de Grondwet.

De Vice-President van de Raad van State,
M. Ruppert

Lijst van kanttekeningen, behorende bij het advies van de Raad van State van 19 november 1975, no. 26.

MEMORIE VAN TOELICHTING

Blz. 55

De voorlaatste alinea⁴⁰ is minder duidelijk. Gedoeld wordt kennelijk op de omzetting van de woorden «in het algemeen belang», maar dit had beter vermeld kunnen worden.

Blz. 57, tweede volle alinea⁴¹

«het voorgestelde derde lid» dient gelezen te worden als «het voorgestelde tweede lid».

³⁹ Bijl. III, toel. op art. 1.16; al. 1.

⁴⁰ Bijl. III, toel. op art. 1.13; al. 3.

⁴¹ Toel. op art. 1.13; laatste al.

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 29 maart 1976

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 15 september 1975, nr. 44, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het wetsontwerp tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten rechtstreeks aan de tweede ondergetekende te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 november 1975, nr. 26, en door de tweede ondergetekende ontvangen op 9 december 1975, mogen wij U hierbij aanbieden.

Inleiding

De Raad van State acht de indiening van een nieuw wetsontwerp gerechtvaardigd. Hij wijst echter op de tijd die sinds de indiening van wetsontwerp 11051 is verstreken; de Raad betreurt dat de indiening van het onderhavige wetsontwerp eerst ruim halverwege een parlementaire periode plaatsvindt.

Ter verklaring van dit tijdsverloop wijzen wij allereerst op het feit, dat de voorgestelde grondrechten met zoveel sectoren van wetgeving en bestuur raakvlakken hebben, dat niet alleen veel studie maar ook veel overleg onvermijdelijk was. Voorts vroeg de behandeling van de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid onvermijdelijk tijd. Het was weinig zinvol wetsontwerpen aan de Tweede Kamer voor te leggen terwijl over tal van onderwerpen aan de hand van de Nota nog een gedachtenwisseling met beide Kamers gaande was.

De Raad van State geeft vervolgens in overweging te bezien of een verdergaande uitsplitsing in afzonderlijke wetsontwerpen aanbeveling verdient ten einde de kans te verminderen, dat verwerping door de Staten-Generaal van het gehele wetsontwerp zou worden veroorzaakt door een samengaan van minderheden die overwegende bezwaren mochten hebben tegen wellicht zeer verschillende artikelen. Zoals in de brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer over de werkwijze bij de grondwetsherziening is uiteengezet zal het eerste hoofdstuk, dat over de grondrechten handelt, over 4 wetsontwerpen worden verdeeld. Overwegingen, die daarbij een rol hebben gespeeld, betreffen onder meer de omstandigheid, dat enkele onderwerpen bij Rijkswet moeten worden geregeld, en voorts dat enkele gedeelten van het hoofdstuk zich zodanig van de overige inhoud van het hoofdstuk onderscheiden dat afzonderlijke wetsontwerpen ervoor aangewezen leken. Technisch kan het uiteraard ook anders en zou men bijvoorbeeld voor elk onderwerp, dus voor elk artikel, een afzonderlijk wetsontwerp kunnen indienen. Het onderhavige wetsontwerp zou dan door 15 wetsontwerpen kunnen worden vervangen. Wij zijn van mening, dat dit tot een bijzonder onoverzichtelijk pakket van wetsontwerpen zou leiden. Een verdergaande uitsplitsing in afzonderlijke wetsontwerpen waarover de Raad overigens ook geen concrete gedachten naar voren brengt, verdient naar ons oordeel dan ook geen aanbeveling.

Een andere opmerking van meer algemene aard betreft de mate waarin van de voorstellen van de staatscommissie is afgeweken. Dat de voorstellen van de staatscommissie de grondslag hebben gevormd ook voor het onderhavige wetsontwerp is duidelijk. Dit was gerechtvaardigd niet alleen door het door de Raad van State gememoreerde feit, dat de staatscommissie van een brede politieke samenstelling was, maar ook door de kwaliteit van het door haar geboden rapport. Men dient evenwel te bedenken, dat de staatscommissie haar rapport over de klassieke grondrechten in 1969 heeft aangeboden; het is thans 1976. Dat tijdsverloop is niet zonder betekenis. Niet alleen heeft juist ten aanzien van de meer levensbeschouwelijke overwegin-

gen, welke bij de grondrechten zo'n belangrijke rol spelen, de publieke opinie zich verder ontwikkeld, maar er zijn intussen ook meer publikaties verschenen, waarin bepaalde onderwerpen op instructieve wijze zijn behandeld doch waarmee de staatscommissie geen rekening kon houden. Aan deze publikaties voorbijgaan zou onbevredigend zijn. Voorts mag melding worden gemaakt van het feit, dat in de jaren na het verschijnen van het genoemde commissierapport de nodige ervaring is opgedaan met de toepassing en de functionering van de grondrechten, niet alleen in hun huidige grondwettelijke formulering maar ook in de redactie van de staatscommissie. Sinds het verschijnen van het commissierapport is bij de beoordeling van grondwettigheidsvragen ten departemente van Binnenlandse Zaken ook de redactie van de staatscommissie betrokken; niet als toetsingsmaatstaf, uiteraard, maar om te bezien of deze redactie voor de praktijk adequaat was dan wel misschien wijziging behoefde. Ook deze praktijkervaring, mogelijk gemaakt door het tijdsverloop sinds het commissierapport van 1969 en wetsontwerp 11051 van 1970 – soms heeft enig tijdsverloop ook zijn goede zijden – heeft ertoe geleid, dat in sommige gevallen de formulering der rechten wat is aangescherpt, dat in andere gevallen de beperkingsgronden wat zijn gewijzigd en dat in weer een enkel ander geval de overtuiging is gegroeid, dat een stap verder dan de staatscommissie heeft gezet legislatief en bestuurlijk verantwoord is. Bij dit laatste valt onder meer te denken aan de uitbreiding van de uitingsvrijheid met andere media in artikel 1.7 en aan de bepaling over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 1.10), ten aanzien waarvan wij van mening zijn dat in de Nederlandse rechtssituatie niet met een opdracht aan de wetgever behoefte te worden volstaan doch dat een subjectief recht – zij het met de nodige beperkingsbevoegdheden – verantwoord is. Dat niet elke wijziging van de commissievoorstellen kan worden gekenmerkt met de woorden, dat «enkele artikelen een herformulering (hebben) ondergaan», zij de Raad van State toegegeven. De memorie van toelichting is op dit punt gewijzigd.

De genoemde ervaring is in meer opzichten leerzaam geweest. Wij hebben hierin namelijk een bevestiging gevonden van de gedachte, dat de grondrechten van het onderhavige wetsontwerp hun waarborgfunctie voor de burger in het algemeen met meer kans op succes kunnen vervullen, wanneer ze ten eerste niet slechts de verwoording van een beginsel zijn doch positief en rechtstreeks toepasbaar recht bevatten en wanneer ten tweede de formulering van het recht en van de beperkingsbevoegdheden op een toereikende wijze aansluit bij de heersende opvattingen en de legislatieve en bestuurlijke behoeften. Dit brengt mee, dat het recht niet een beginselverklaring dient te zijn die toch altijd enigszins vrijblijvend en voor verschillende uitleg vatbaar is, doch dat bovendien – en dat is wellicht van nog grotere betekenis – de beperkingsbevoegdheden niet in het vage mogen blijven. Door een onduidelijk geregelde beperkingsbevoegdheid verkrijgt men een situatie waarin de burger in de verwachting leeft een belangrijk grondrecht te hebben om vervolgens, wanneer hij zich erop wil beroepen, te ontdekken hoe gering het waarborggehalte van dat recht is. In het onderhavige voorstel is gepoogd dit bezwaar te ondervangen. Dat heeft ertoe geleid, dat rechten en beperkingsbevoegdheden hier en daar concreter zijn geformuleerd. Dit kan soms de indruk wekken van een zekere gedetailleerdheid, maar dat behoeft op zich geen bezwaar te zijn, integendeel, het komt ons als een voordeel voor, wanneer dat tot een groter waarborggehalte van het grondrecht leidt. Detailleringen, die aan deze eis beantwoorden, schieten niet aan hun doel voorbij doch beantwoorden juist daaraan. De Raad schrijft, dat de geschiedenis leert, dat tussen de mate van positivering van grondrechten in een geschreven constitutie en de vrijheid en bescherming van de burger niet een vanzelfsprekende evenredigheid bestaat. Wat hiervan zij, wij zien hierin in elk geval geen reden om niet naar een zo goed mogelijke opzet van de grondrechten met een zo groot mogelijk waarborggehalte te streven. Overigens achten wij de detaillering in het wetsontwerp ook niet zo groot. Wij zien met name niet dat enige detaillering hier en daar tot meer omstrede in-

terpretatie moet leiden dan een globalere opzet van de artikelen; het tegendeel kan met evenveel of misschien wel met meer recht worden gesteld: naarmate een artikel globaler en meer als beginselverklaring is opgezet zal voor de toepassing in concreto meer interpretatie nodig en meer meningsverschil daarover mogelijk zijn. In elk geval lijkt ons niet te ontkennen, dat, wanneer bij de grondwettelijke positivering van de grondrechten zou worden volstaan met het formuleren van de essentiële beginselen en de praktische uitwerking daarvan aan wetgever en rechtspraak zou worden overgelaten – uit het advies van de Raad zou kunnen worden afgeleid, dat dit de voorkeur van de Raad heeft – het grondwettelijk waarborggehalte voor de burger geringer zou zijn dan in onze voorstellen.

Het karakter van de grondrechten

Met instemming hebben wij ervan kennis genomen, dat de Raad van State in grote lijnen kan onderschrijven hetgeen in de memorie van toelichting over de verhouding tussen in de Grondwet vastgelegde grondrechten en de internationale verdragen betreffende fundamentele rechten en vrijheden is opgemerkt. Voorts verheugt het ons, dat de Raad zich verenigt met de opvatting, dat de grondwettelijke grondrechten voor een ieder gelden, ongeacht zijn verhouding tot de overheid, zodat ook de ambtenaar zich erop kan beroepen. Overigens vindt de Raad het niet juist, dat elke beperking van grondrechten van ambtenaren of van andere in de memorie van toelichting genoemde groepen, welke verder strekt dan ten aanzien van andere burgers, tot de beperkingsclausule van het betreffende artikel moet kunnen worden herleid.

Wij merken op, dat de regeling van de beperkingsbevoegdheid een wezenlijk onderdeel van een grondrechtartikel vormt. Voor een bepaalde groep van personen wel het recht doen gelden maar niet het onderdeel van het artikel, waarin de beperkingsbevoegdheid vervat is, betekent voor zulk een groep hetzij geen enkele beperkingsmogelijkheid hetgeen niet aanvaardbaar en ook niet de bedoeling van de Raad van State is, hetzij een niet geregelde en onduidelijke beperkingsbevoegdheid voor de overheid. Dit laatste brengt de vaagheid mee, waarvan hierboven reeds sprake was, en betekent een uitholling van het grondrecht. In onze gedachte zijn de grondrechtenartikelen, inclusief de daarin vervatte regeling van de beperkingsbevoegdheden, op de ambtenaren van toepassing. Dit is ook het uitgangspunt geweest in het overleg, dat in 1974 met de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden over de Aanwijzingen inzake ambtelijk optreden (extern)¹ en in de Defensienota-1974².

De Raad van State is voorts niet van mening, dat de beperkingen van grondrechten uitdrukkelijk in de formele wet moeten worden neergelegd. De vele bestaande speciale voorschriften en aanwijzingen op dit punt zullen, aldus de Raad, wel niet spoedig naar een formele wet worden overgebracht, zodat ze – aannemende dat een met het huidige artikel 215 Grondwet corresponderende bepaling wordt gehandhaafd – nog een lang leven zullen hebben.

Wij wijzen erop, dat de regering reeds geruime tijd op het standpunt staat, dat weliswaar de uitoefening van grondrechten aan beperkingen kan worden onderworpen en dat deze beperkingen ten aanzien van verschillende categorieën van personen uiteen kan lopen, doch dat deze beperkingen zoveel mogelijk hun grondslag in formele wetgeving moeten vinden. Dit standpunt berust enerzijds op de beperkingsclausules in de verschillende grondwetsartikelen, welke het vaststellen van beperkingen hetzij aan de formele wetgever voorbehouden hetzij binden aan een delegatie die op een specifiek formeel-wettelijke bepaling berust. Het standpunt is anderzijds de

¹ Hand. II, zitting 1973–1974, blz. 3137–3197.

² Bijl. Hand. II, zitting 1973–1974, 12 994, nr. 2, blz. 75.

uitdrukking van het beleidsinzicht, dat het in verband met de toenemende betekenis, welke aan de grondrechten wordt toegekend, niet wenselijk is dat elk overheidsorgaan de uitoefening van grondrechten aan banden mag leggen doch dat de formele wetgever daar op de een of andere wijze aan te pas moet komen. Van de zijde van de regering is dit standpunt reeds ingenomen in de *Nota inzake de herziening van het militair tuchtrecht*³ in het bovenvermelde overleg met de Tweede Kamer over de Aanwijzingen inzake ambtelijk optreden (extern)⁴ en in de Defensienota-1974⁵. Van de zijde van de Staten-Generaal heeft het geen bestrijding ondervonden.

Wat de realisering van dit standpunt betreft wijzen wij op de mededeling van de tweede ondergetekende in de Tweede Kamer⁶, dat wijzigingen van o.a. de Ambtenarenwet 1929 en het Algemeen Rijksambtenarenreglement in voorbereiding zijn waarbij onder meer wordt beoogd, dat deze wijzigingen voldoen aan de grondwetsartikelen, welke in het onderhavige wetsontwerp worden voorgesteld. Die wijzigingen zijn weliswaar nog in het stadium van ambtelijke voorbereiding, maar wel kan reeds worden gezegd dat het zonder onevenredig veel wetgevende arbeid mogelijk is om tot een opzet te komen waarin aan gedragsvoorschriften voor de ambtenaar, die hem in de uitoefening van grondrechten beperken, in meerdere mate dan thans een formeel-wettelijke grondslag wordt gegeven. Wij delen de vrees van de Raad van State in dit opzicht dan ook niet en achten het juist, dat ook ten aanzien van de ambtenaar de beperkingsbevoegdheid niet in het vage blijft, een vaagheid waarvan de bezwaren hierboven reeds zijn aangegeven.

Wij delen niet de mening van de Raad van State, dat op grond van artikel 215 Grondwet of een nieuwe daarmee corresponderende bepaling de rechtspositieregelen, waarom het hier gaat, zullen blijven gelden totdat ze door andere zijn vervangen. In de toelichting op de additionele artikelen is aangegeven, waarom artikel 215 Grondwet *niet* van toepassing is op de in dit wetsontwerp voorgestelde bepalingen met uitzondering van enkele met name genoemde artikelen. Dat betekent, anders dan de Raad veronderstelt, dat voorschriften welke met de in dit wetsontwerp voorgestelde grondwetsartikelen in strijd zijn en niet in een formele – en dus onschendbare – wet zijn ondergebracht, na de inwerkingtreding van dit wetsontwerp vervallen tenzij één der additionele artikelen daarvoor een afwijkende regeling inhoudt.

Wij hebben er voorts met voldoening kennis van genomen, dat ook naar de mening van de Raad van State de invoering van het rechterlijk toetsingsrecht geen aanbeveling verdient en dat de Raad instemt met de daarvoor dezerzijds aangevoerde motieven.

Horizontale werking

De Raad van State deelt de opvatting, dat het probleem van de derdenwerking van grondrechten van zijn dogmatisch karakter moet worden ontdaan. Hij ziet echter niet in, dat zulks medebrengt, dat dit probleem wordt teruggebracht tot de normale proporties van grondwetsinterpretatie.

Uit deze stellingname van de Raad noch uit hetgeen de Raad verder over dit onderwerp opmerkt is ons geheel duidelijk geworden waar de voorkeur van de Raad naar uitgaat. Het is mogelijk, dat de Raad aan de grondwetsbepalingen inzake grondrechten geen positiefrechtelijke betekenis toekent voor de horizontale verhoudingen, doch deze slechts beheerst acht door rechtsbeginselen, welke alleen voor de verticale verhoudingen soms hun positivering in grondwetsartikelen vinden. Deze benadering zou een afwij-

³ Bijl. Hand. II, zitting 1971–1972, 11 689, nr. 3, blz. 6.

⁴ Hand. II, zitting 1973–1974, blz. 3177 r.k., 3178 l.k.

⁵ Bijl. Hand. II, zitting 1973–1974, 12 994, nr. 2, blz. 75–77.

⁶ Hand. II, zitting 1973–1974, blz. 3177 l.k., 3178 r.k., 3183 l.k.

zing van de horizontale werking hetzij in zijn geheel hetzij in zijn in de memorie van toelichting geschetste verst gaande variant kunnen inhouden. Mogelijk is ook, dat de Raad de horizontale werking van grondrechten in beginsel niet afwijst en aanvaardt dat deze rechten op verschillende wijzen in de horizontale verhoudingen kunnen doorwerken doch dat de Raad een zekere voorkeur heeft voor die verschijningsvorm waarin het grondrecht als de uitdrukking van een rechtsbeginsel wordt gezien en als zodanig betekenis voor de rechtsvinding heeft.

Indien mag worden aangenomen, dat de Raad de voorkeur geeft aan ongeschreven rechtsbeginselen en aan de grondwetsartikelen minder of zelfs geen zelfstandige rechtskracht voor de horizontale verhoudingen wil toekennen, is er enig verschil tussen de opvattingen van de Raad van State en de benadering welke in de memorie van toelichting is ontvouwd. Een verschil overigens, dat vooralsnog vooral van rechtstheoretische aard lijkt te zijn en waarvan nog moet blijken of de praktische uitkomsten in sterke mate zullen uiteenlopen. Wat hiervan zij, onze voorkeur blijft uitgaan naar hetgeen in de memorie van toelichting is opgemerkt. Daarin is de dogmatische verwerping van de horizontale werking afgewezen doch verder de zaak geheel opengelaten, in dier voege, dat in elk afzonderlijk geval zal moeten worden uitgemaakt of, en zo ja in welke mate, horizontale werking moet worden aangenomen. Dat is inderdaad een kwestie van interpretatie van het betreffende grondwetsartikel. In de memorie van toelichting is een aantal verschijningsvormen beschreven waarin horizontale werking zich kan effectueren. Daarbij is ook genoemd de figuur dat het grondrecht de uitdrukking is van een rechtsbeginsel, dat de betreffende (horizontale) rechtsverhouding beheerst. Het is mogelijk, dat deze verschijningsvorm van de horizontale werking meer toepassing zal vinden dan andere, maar wij achten het niet noodzakelijk andere verschijningsvormen bij voorbaat uit te sluiten.

Beperking van grondrechten

Ook de Raad van State acht de methode van de doelcriteria onvermijdelijk en is van mening dat een groot deel van de daaraan verbonden bezwaren kan worden ondervangen door de in verschillende artikelen opgenomen procedure- en competentievoorschriften.

De Raad vindt met de stellers van de memorie van toelichting de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» zeer belangrijk, maar is het met name niet eens met de gedachte, dat deze clausule aldus moet worden verstaan, dat beperkingen op een grondrecht ingevolge deze clausule alleen zijn toegestaan wanneer in het concrete geval, waarin een beperking zich effectueert, een rechtsgang naar een rechterlijk orgaan openstaat. Uit de clausule blijkt daaromtrent niets, aldus de Raad.

Wat betreft de inhoud van de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» wijzen wij erop, dat voor de genoemde rechterlijke bemoeienis aanknopingspunten aanwijsbaar zijn. In de memorie van toelichting is reeds gewezen op de historie en de ontwikkeling van de clausule in het bestaande artikel 7 Grondwet. Dit artikel inzake de drukpersvrijheid heeft een ontwikkeling ondergaan, welke geleid heeft tot de huidige situatie waarin het rechterlijk oordeel een belangrijke rol speelt.

Daarnaast wijzen wij op de «verantwoordelijkheid» waarvan in de clausule sprake is. Deze verantwoordelijkheid betreft de plicht de formele wet, ook indien daaruit een beperking van het grondrecht voortvloeit, na te leven. Wordt die plicht niet nagekomen, dan moet de burger zich daarvoor verantwoorden, een verantwoording die in de rechtsstaat in een geding bij een onafhankelijke rechter dient te geschieden.

Wij achten het van belang op dit pad voort te gaan en aan de inhoud van de genoemde clausule, zoals die in de memorie van toelichting is geschetst, vast te houden.

De overige beschouwingen van de Raad van State over het beperken van grondrechten geven ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Dat de uitoefening van grondrechten aan beperkingen moet kunnen worden onderworpen is in confesso. Eveneens dat daarbij een zo evenwichtig mogelijke afweging moet plaatsvinden van enerzijds de noodzakelijke bevoegdheid van de overheid beperkingen op te leggen en anderzijds het gerechtvaardigde verlangen van de burger zijn grondrechten zo ruim mogelijk te kunnen uitoefenen. Daarbij rijst onvermijdelijk de vraag of de beperkingsbevoegdheden in de geschreven Grondwet moeten worden vermeld of dat naast de in de Grondwet opgesomde beperkingsbevoegdheden het bestaan van ongeschreven beperkingsbevoegdheden wordt erkend. Proeve en staatscommissie hebben voor dit laatste systeem gekozen, maar zij hebben een grote onzekerheid laten bestaan over de vraag bij welke overheidsorganen die ongeschreven beperkingsbevoegdheden berusten, in welke gevallen die organen van deze bevoegdheid gebruik zouden mogen maken en welke criteria bij het opleggen van beperkingen in acht zouden moeten worden genomen. Een zo grote onzekerheid over deze vragen, welke ook de Raad van State niet vermindert, achten wij bij zulke ingrijpende en gevoelige aangelegenheden als de uitoefening van grondrechten niet aanvaardbaar. De erkenning van een ongeschreven beperkingsbevoegdheid zou het gevaar oproepen van een ver gaande uitholling van het grondwettelijke waarborgkarakter van de grondrechten en zou bovendien rechtsonzekerheid scheppen, aangezien de burger – ook de ter zake deskundige burger – in vele gevallen volstrekt niet meer zou kunnen beoordelen of hem opgelegde beperkingen al dan niet grondwettig zijn.

Op grond van deze overwegingen, in de memorie van toelichting uitvoeriger uiteengezet, is in de systematiek van het onderhavige wetsontwerp niet rechtstreeks een plaats ingeruimd voor ongeschreven beperkingsbevoegdheden. Daarmee is evenwel ten aanzien van de constitutionele positie van de grondrechten niet in elk opzicht het laatste woord gesproken; met name is daarmee niet gezegd – en daarop is in de memorie van toelichting uitvoerig ingegaan – dat de inhoud en het geldingsbereik van het grondrecht buiten de grondwettelijke systematiek om geen invloed zouden kunnen ondergaan. Immers ook een grondwetsartikel behoeft voor de toepassing uitleg. Bij deze uitleg, die in beginsel volgens de gebruikelijke interpretatiemethoden kan verlopen, kan in de overwegingen worden betrokken welke gevolgen de ene of de andere uitleg heeft, welke legislatieve en bestuurlijke behoeften er bestaan, welke de heersende overtuigingen zijn. De praktijk der rechtsvinding heeft geleerd, dat langs deze weg de toepassing van wetsbepalingen in goede banen kan worden geleid.

Bij dit interpreteren van de grondwetsartikelen spelen onmiskenbaar verschillende noties mee, welke mr. A. M. Donner in zijn door de Raad aangehaalde bijdrage in *Speculum Langemeijer* heeft vermeld en welke ook in de rechtspraak op artikel 7 Grondwet terug te vinden zijn. Dat grondrechten, die een handelingsvrijheid beogen, nog geen vrijheid geven tot elk handelen waarvoor men zich op die vrijheid meent te mogen beroepen; dat grondrechten hun inhoud eerst vinden wanneer zij worden geplaatst in het raam van de rechtsorde waarin zij bestemd zijn te functioneren; het is in de memorie van toelichting niet tegengesproken. Wij hebben er in dat verband onder meer op gewezen, dat een grondrechtartikel niet alleen op redelijke wijze moet worden uitgelegd maar dat ook aan de redelijkheid grenzen kunnen worden ontleend waarbuiten een grondrecht geen toepassing meer behoort te vinden. De verschillen zijn dan ook veelal minder groot dan het wel lijkt; dikwijls zal blijken, dat de uitkomsten dezelfde zijn. Wel wordt in onze opzet aan het positiefrechterlijk karakter van de voorgestelde grondwetsbepalingen en aan de gebondenheid aan de grondwetstekst een zwaarder accent gegeven dan in de beschouwingen van de Raad van State naar voren komt. Deze grotere gebondenheid aan de grondwetstekst is met name in verband met de beperkingsbevoegdheid nodig ten einde in een zo pluriform geworden samenleving als de onze aan deze grondwetsartikelen reële waarborgen

voor de burger en richtinggevende kracht voor wetgeving en bestuur te kunnen ontleen.

Nog nader ingaande op de opmerkingen van de Raad van State over algemene beperkingen wijzen wij erop, dat het achterwege blijven van een duidelijke analyse en omschrijving van de begrippen algemene en bijzondere beperking tot gevolg heeft, dat een discussie over de vraag of de «leer van de algemene beperkingen» in de Nederlandse jurisprudentie is terug te vinden een enigszins onbestemd karakter heeft. De Raad verstaat onder algemene beperkingen «uit de rechtsorde als zodanig voortkomende beperkingen», zonder overigens te motiveren waarom hij de in de memorie van toelichting gegeven omschrijving niet overneemt. Met de omschrijving van de Raad is echter de vraag wat algemene beperkingen zijn niet beantwoord. In de memorie van toelichting worden onder algemene beperkingen verstaan die beperkingen, welke niet, zoals de zogenaamde bijzondere beperkingen, met het oog op een bepaald grondrecht zijn vastgesteld, niet speciaal op een bepaald grondrecht zijn gericht, maar die veroorzaakt worden doordat een geheel buiten de sfeer van een grondrecht gelegen regeling als neven-effect heeft dat de uitoefening van het grondrecht beperkingen ondergaat. Deze omschrijving is duidelijker en graaft dieper zodat wij voorshands daaraan vasthouden. Deze onderscheiding tussen algemene en bijzondere beperkingen wordt ook gemaakt in de toelichting op de Proeve (blz. 52-54), terwijl wij menen de beperkte passage, die de staatscommissie op de bladzijden 45 en 46 van haar Tweede rapport aan de beperking van grondrechten wijdt, ook in dit licht te mogen verstaan. Hiervan uitgaande menen wij, dat de rechtspraak op bijvoorbeeld artikel 7 Grondwet niet op deze leer is gebaseerd in die zin, dat de Hoge Raad algemene beperkingen toelaatbaar en bijzondere beperkingen ontoelaatbaar zou achten. De wijze waarop de Hoge Raad in de overwegingen telkens zijn afwegingenpatroon opbouwt is namelijk niet het patroon dat men bij aanvaarding van de leer van de algemene beperkingen mag verwachten. Daarmee is niet gezegd, dat in de rechtspraak op artikel 7 Grondwet geen overwegingen als bovenvermeld zouden meespelen en dat de Hoge Raad zich niet mede zou laten leiden door afweging onder andere van de gevolgen van de diverse interpretaties, van de legislatieve en bestuurlijke behoeften, van de heersende overtuigingen. Voor een dergelijke afweging is evenwel niet alleen plaats bij aanvaarding van de leer van de algemene beperkingen, maar ook in de door ons voorgestane opzet. Uit het waarnemen van dergelijke overwegingen en afwegingen in de jurisprudentie mag men onzes inziens dan ook niet afleiden, dat de Hoge Raad de leer van de algemene beperkingen zou toepassen. Dit geldt ook voor het door de Raad van State gememoreerde arrest van de Hoge Raad van 12 januari 1960, N.J. 273.

De Raad van State vreest, dat een tot bevredigende resultaten leidende interpretatie bemoeilijkt zal worden door, wat hij noemt, «de vèr gaande detaillering der voorgestelde artikelen». Deze detaillering zou met de voortschrijdende veranderingen in de samenleving voor de bescherming, die de grondrechten beogen te bieden, eerder belemmerend dan bevorderend werken. Als voorbeelden worden genoemd de voorgestelde artikelen 1.1 en 1.6.

Over de mate, waarin grondrechten in detail moeten treden, is hierboven in de inleiding reeds het een en ander naar voren gebracht. In aansluiting daarop zij hier nog het volgende opgemerkt. De stelling, dat grondrechten minder gedetailleerd moeten zijn dan in het onderhavige wetsontwerp is voorgesteld, wekt de indruk, dat vaststaat wat wel en wat niet een detail is. Dit is evenwel niet het geval; in de praktijk zal hierover dikwijls verschil van mening bestaan, voortkomende uit het feit, dat de betreffende onderdelen verschillend worden gewaardeerd. Zo kan men het voorschrift van de legitimatie en het schriftelijk verslag van artikel 1.11 lid 2 een detailregeling vinden, terwijl het niettemin als een verbetering kan worden beschouwd die alszins de moeite waard is als een extra waarborg aan het huisrecht te worden toegevoegd. Het wil ons voorkomen, dat niet de hoedanigheid van de-

tail doorslaggevend is voor al of niet opneming in de Grondwet doch de vraag of een bepaald onderwerp of een bepaalde regeling naar heersende overtuiging van een zodanig gewicht is dat opneming in de Grondwet verantwoord is.

Wat artikel 1.1 betreft menen wij te mogen aannemen, dat de voorkeur van de Raad van State uitgaat naar de thans bestaande tekst van artikel 4, lid 1. In de toelichting is reeds aangegeven welke bezwaren aan deze tekst kleven. Deze bezwaren houden een rechtvaardiging in een tekst te ontwerpen die deze bezwaren niet heeft. Met de tekst van de staatscommissie waren die bezwaren niet opgeheven. Bovendien ontstond, zoals de Raad terecht opmerkt, het risico van een argumentum a contrario. Dit risico vloeide evenwel niet zozeer voort uit het noemen van enkele discriminatiekenmerken, doch uit de wijze waarop het artikel van de staatscommissie tekstueel was opgebouwd.

Dat de in het wetsontwerp gehanteerde terminologie meer onzekerheid schept dan de bestaande, is een stelling, welke wij niet onderschrijven. De Raad vraagt zich af of de woorden als «ras» en «levensovertuiging» voldoende onderscheidend vermogen hebben en hoe het begrip «politieke gezindheid» wordt afgebakend. Wij menen dat de genoemde begrippen geen onoverkomelijke moeilijkheden behoeven op te roepen. Zij bieden voldoende vastheid om het gebruik ervan in een grondwetsartikel te rechtvaardigen. Overigens is ons niet duidelijk geworden waarom de Raad bij artikel 1.1 vindt, dat het begrip levensovertuiging onvoldoende onderscheidend vermogen heeft, doch ditzelfde begrip in artikel 1.6 aanvaardbaar acht.

De Raad wijst in dit verband op het arrest van de Hoge Raad van 24 juni 1975, N.J. 450, en op de resolutie van 10 november 1975 van de Algemene Vergadering der Verenigde Naties, waarin het zionisme als een vorm van racisme werd aangemerkt. Wij zien hierin geen bijzondere moeilijkheden gelegen voor de toepassing van het begrip «ras». Vele resoluties in het kader van de Verenigde Naties plegen tot stand te komen onder invloed van op dat moment bestaande internationale politieke verhoudingen. Dat is met deze resolutie niet anders. Bovendien heeft de Nederlandse regering zich ervan gedistantieerd. Wij zien niet, dat deze resolutie de toepassing van het begrip ras in het voorgestelde artikel 1.1 zou bemoeilijken.

Het genoemde arrest van de Hoge Raad betreft een strafzaak, waarin onder meer artikel 137e van het Wetboek van Strafrecht en artikel 1 van het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van elke vorm van rassendiscriminatie aan de orde waren. Dat daarbij aanvankelijk verschil van mening kan bestaan over begrippen als «ras» en «rassendiscriminatie» en de Hoge Raad deze begrippen nader moet afbakenen is een gebruikelijke gang van zaken bij talloze rechtsbegrippen. Wij zien in dit arrest geen aanwijzing, dat het begrip «ras» in het voorgestelde artikel 1.1 de toepassing van dit artikel zou bemoeilijken.

Dat de betekenis van artikel 1.1 door de woorden «gelijke gevallen» en «gelijk behandeld» nog meer onzeker zou zijn, kunnen wij niet onderschrijven. Het voorgestelde artikel brengt in de eerste zin het gelijkheidsbeginsel tot uitdrukking. Dit beginsel wordt allerwegen erkend en heeft in het positieve recht zijn plaats verworven. Men kan dit beginsel met de staatscommissie en de bestaande Grondwet verwoorden met de uitdrukking «gelijke (aanspraak op) bescherming van persoon en goed(eren)» – de bezwaren van deze verwoording thans daargelaten. Een andere uitdrukkingsmogelijkheid verkrijgt men door gebruik te maken van de term «gelijk voor de wet». In al deze gevallen gaat het erom, dat geen ongelijke behandeling mag plaatsvinden van gevallen die bij een onderlinge vergelijking gelijke gevallen blijken te zijn. Dit moge ruimte voor uiteenlopende meningen laten, het gebruik maken van de woorden «gelijke gevallen» en «gelijk behandeld» maakt duidelijker zichtbaar wat er bij de toepassing van het gelijkheidsbeginsel nu precies gebeurt en brengt niet meer onzekerheid mee dan aan het gelijkheidsbeginsel zelf, hoe ook verwoord, inherent is.

De Raad van State is van mening, dat het gebruik van de woorden «bevoordeeld» en «benadeeld» vele problemen zal meebrengen en de rechter

voor moeilijke vragen zal plaatsen. De Raad licht dit aan de hand van enkele voorbeelden toe. Wij delen bij nader overwegen het standpunt van de Raad, voorzover dit inhoudt, dat de uitdrukking «Niemand mag worden bevoordeeld of benadeeld» te ver gaat, doordat daarin – wat wel de bedoeling was – te weinig naar voren komt, dat met deze bepaling alleen beoogd wordt die bevoordeling en benadeling te verbieden, welke naar heersende mening als discriminatoir wordt ervaren. In verband hiermee is de tekst van de tweede zin van het artikel gewijzigd, waarbij gebruik is gemaakt van het woord «discriminatie», dat naar onze mening beter de bedoeling weergeeft. De memorie van toelichting is hiermee in overeenstemming gebracht.

De opmerking van de Raad, dat het voorgestelde artikel 1.1 tegen de tijd, dat het moet worden toegepast, een «wellicht door de lopende gebeurtenissen achterhaalde» tekst zou bevatten is ons niet duidelijk. Wij zien niet aan welk type samenleving moet worden gedacht om de tekst van artikel 1.1 als achterhaald te beschouwen. Wij hopen op de duurzaamheid van een rechtsbestel waarin de in artikel 1.1 vervatte rechten een levende werkelijkheid vormen; het voorgestelde artikel strekt ertoe voor het behoud van een zodanig rechtsbestel een bijdrage te leveren.

De Raad van State maakt in dit verband ten slotte enkele opmerkingen over het voorgestelde artikel 1.6, tweede lid. De Raad is van mening, dat door deze bepaling de mogelijkheid tot overleg tussen de overheid en de betrokkenen onnodig beperkt wordt, dat het stelsel van de staatscommissie minder gevaren voor de vrijheid en meer rechtszekerheid biedt, dat het in het voorstel van de staatscommissie bedoelde verbod in zijn geheel aan een rechterlijk oordeel kan worden onderworpen, terwijl door de in het onderhavige voorstel omschreven beperkingsgronden in verband met de daarin geopende mogelijkheid tot delegatie aan de rechter een veel strakker keurslijf wordt opgelegd.

Wij hebben de indruk, dat hier misverstanden bestaan. De bezwaren, welke aan de tekst van de staatscommissie kleven, zijn in de memorie van toelichting aangegeven. Het commissievoorstel bevatte onder meer een ongerechtvaardigde ongelijkheid tussen godsdienst en levensovertuiging voor wat betreft de uitoefening van het recht buiten gebouwen en besloten plaatsen. Daarbij gaf het commissievoorstel aan de wetgever de bevoegdheid een voorgenomen godsdienstoefening buiten gebouwen en besloten plaatsen te verbieden of te doen verbieden indien dat ter handhaving van de openbare orde vereist zou zijn. Het thans voorgestelde tweede lid verleent de bevoegdheid de uitoefening van het recht buiten gebouwen en besloten plaatsen te beperken of te doen beperken ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Drie beperkingsgronden in plaats van één en derhalve – naar het schijnt – meer beperkingsmogelijkheden in het onderhavige voorstel.

Naar het schijnt. Want door het vermelden van de beperkingsgrond «ter handhaving van de openbare orde» in artikel 6 lid 3 van de staatscommissie kan men gemakkelijk vergeten, dat in de opzet van de commissie beperkingen op andere gronden zoals ter bescherming van de gezondheid of in het belang van het verkeer wel degelijk toegelaten zijn, namelijk op grond van de door de commissie aangenomen ongeschreven bevoegdheid algemene beperkingen te stellen. Dit in aanmerking nemende menen wij, dat ook het thans voorgestelde artikel 1.6 lid 2 de burger, anders dan de Raad van State stelt, niet minder maar juist meer waarborgen voor zijn vrijheid biedt.

De bevoegdheid van de wetgever om met betrekking tot de uitoefening van het recht buiten gebouwen en besloten plaatsen het regelen en opleggen van beperkingen te delegeren is in het commissievoorstel en in het onderhavige voorstel gelijkelijk aanwezig. Het lijkt ons dan ook niet wel mogelijk aan dit aspect enig argument, in welke richting ook, te ontleenen.

Het concreet vermelden van de beperkingsgronden kan de wetgever minder beperkingsmogelijkheden geven dan in de opzet van de staatscommissie het geval is. Of ook de rechter bij de beoordeling van concrete gevallen in

een «strakker keurslijf» komt valt uit de grondwetsteksten niet af te leiden. Dit is namelijk afhankelijk van de wijze waarop de wetgever een en ander regelt.

Het oordeel ten slotte, dat de thans voorgestelde tekst minder ruimte voor overleg tussen overheid en betrokkenen zou openlaten, delen wij niet. Noch de voorgestelde tekst noch de tekst van de staatscommissie beperkt dit overleg op enigerlei wijze. In hoeverre een dergelijk overleg werkelijkheid wordt hangt bij beide teksten af van de wetgever en van hen die met de uitvoering belast zullen zijn. Ook op dit punt kan aan de grondwetsteksten geen argument, in welke richting ook, worden ontleend.

Het zware programma aan de wetgever opgelegd

De Raad van State vreest, dat de onderhavige voorstellen de wetgever zullen nopen tot een uitgebreid en gecompliceerd wetgevingsprogramma dat niet binnen de in de additionele artikelen aangehouden termijn van 5 jaren zal kunnen zijn voltooid. De Raad wijst daarbij op eventuele moeilijkheden die zich bij het recht tot betoging zouden kunnen voordoen. Naar aanleiding van de beschouwingen van de Raad over het karakter van de grondrechten hebben wij over de wetgeving, waartoe de voorgestelde artikelen zouden noodzaken, reeds het een en ander opgemerkt. Wij voegen hieraan nog het volgende toe.

Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsontwerp is mede gelet op de wetgeving waartoe ontworpen redacties van de verschillende artikelen zouden noodzaken. In de gevallen, waarin deze wetgeving buiten proporties zou zijn, is de tekst van het artikel aangepast. Uiteraard zal de wetgever een aantal onderwerpen moeten gaan regelen en wijzigingen in de bestaande wetgeving moeten aanbrengen. In verband daarmee is de inwerkingtreding van sommige artikelen opgeschort, een weg, die ook door de staatscommissie is bewandeld. Men moet de hoeveelheid wetgevende arbeid, voortvloeiend uit de voorgestelde grondrechtenartikelen, niet overschatten. Zo is – de Raad voert dit voorbeeld aan – de kwestie van de verkeershinder door betogingen een vrij overzichtelijk probleem. Ook na de inwerkingtreding van artikel 1.9 blijft de betoger gebonden aan de Wegenverkeerswet en een eenvoudige aanvullende wetsbepaling is toereikend om de lagere wegenverkeerswetgeving ook voor betogingen te doen gelden. Wat betreft de waarschuwing van de Raad «in het licht van de jongste ervaringen bij het weg- en waternvervoer» memoren wij, dat artikel 1.9 bepalingen als de artikelen 162 en 163 van het Wetboek van Strafrecht onverlet laat. Voorts verwijzen wij naar hetgeen in dit nader rapport bij artikel 1.9 wordt opgemerkt.

Tot slot wijzen wij er nog op, dat met de aanvang van de voorbereiding van de aanpassingen in de wetgeving niet tot de inwerkingtreding van de nieuwe grondrechtenartikelen behoeft te worden gewacht, zodat de in de additionele artikelen aangehouden termijn van 5 jaren mede gelet op de voorgeschreven parlementaire behandeling in twee lezingen in feite langer uitvalt.

Beperking van grondrechten in verband met horizontale werking

De Raad van State heeft in de memorie van toelichting een beschouwing gemist over het verband tussen het beperken van grondrechten en de horizontale werking. Wij tekenen hierbij het volgende aan.

Nagenoeg alle voorgestelde artikelen verschaffen aan de wetgever de al dan niet nader geclausuleerde bevoegdheid de uitoefening van grondrechten aan beperkingen te onderwerpen. Als voorbeeld van zodanige beperkingen wordt meestal op het commune strafrecht gewezen, maar dit beperken kan uiteraard bij elke formele wet geschieden. Een voorbeeld is evenzeer het door de Raad van State genoemde artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek, dat aan het begaan van een onrechtmatige daad de bekende gevolgen verbindt ook wanneer de betreffende handelingen een onderdeel van de uitoe-

fening van een grondrecht vormen. Een clause als «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» in bijvoorbeeld artikel 1.7 heeft onder meer het oog op artikel 1401 B.W. en voor zover uit artikel 1401 B.W. een beperking in de uitoefening van het betreffende grondrecht voortvloeit is dat een beperking waartoe artikel 1.7 aan de wetgever door middel van die beperkingsclause de bevoegdheid verschaft. Wij zien niet, dat dit enige moeilijkheid oplevert voor de horizontale verhoudingen ten aanzien van welke de rechter een grote vrijheid heeft de werking van het grondrecht vorm te geven. Of het hierbij om algemene of bijzondere beperkingen gaat is niet relevant, aangezien dit onderscheid in het onderhavige wetsontwerp geen rol speelt.

De Raad waarschuwt tegen het neerleggen van doctrines in de memorie van toelichting met betrekking tot horizontale werking en bijzondere beperkingen. Wij menen, dat in de memorie van toelichting uitspraken, die inzicht geven in de draagwijdte van de voorgestelde bepalingen onvermijdelijk zijn. Dit geschiedde trouwens ook in de toelichting op wetsontwerp 11051. Wij hebben beproefd niet zonder noodzaak uitspraken te doen over in de wetenschap omstreden punten.

Terminologie

De Raad stemt in met het aan de Staatscommissie-Van Schaik, Proeve en Staatscommissie-Cals/Donner ontleende voorstel terminologisch een onderscheid te maken tussen grondwetsbepalingen, die geen delegatie toestaan en grondrechtsbepalingen, die zulks wel toestaan. Sommige van de in de memorie van toelichting daarover gegeven beschouwingen roepen echter bij de Raad bedenkingen op.

De Raad meent een tegenspraak te zien in de voorgestelde regeling van de delegatiebevoegdheid, indien met betrekking tot een grondrecht, twee beperkingsclausules zijn opgenomen, waarvan de ene delegatie verbiedt, de andere delegatie toelaat. Als voorbeeld noemt de Raad artikel 1.9, eerste en tweede lid. De beperkingsclause in het eerste lid «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» laat geen delegatie toe. De clause van het tweede lid «De wet kan regels stellen ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden» daarentegen kan, aldus de Raad, moeilijk iets anders zijn dan elke andere delegatiebevoegdheid: de delegatie moet uitdrukkelijk – dat wil zeggen specifiek – zijn verleend, maar over de mogelijke materiële omvang ervan is daarmee niets gezegd. Bij deze laatste opmerking sluiten wij ons aan. De beperkingsbevoegdheid van het tweede lid van artikel 9 bevat een aanvulling op de beperkingsbevoegdheid van het eerste lid. De betekenis van deze aanvullende bevoegdheid is, dat zij aan de wetgever toestaat het stellen van beperkingen, voor zover deze de drie in het tweede lid genoemde doelcriteria betreffen, te delegeren. De beslissing over de materiële omvang van de delegatie en de keuze van het orgaan of de organen, waaraan wordt gedelegeerd, is daarbij geheel en al aan de wetgever.

Wij stemmen met de Raad in, dat het weinig bevredigend zou zijn voor problemen als deze de mogelijkheid open te houden door middel van interpretatie van de betreffende bepalingen zich wijzigende inzichten tot hun recht te laten komen. Deze door de Raad uit de memorie van toelichting geciteerde passage betreft dan ook een ander dan het hierboven besproken probleem. De passage sluit aan op de opmerking, dat de wetsvoorstellen tot verandering van de Grondwet niet tot doel hebben een zodanige terminologie in te voeren dat voor alle gevallen grondwettelijk zou worden vastgelegd of ten aanzien van de betreffende onderwerpen nog enige *zelfstandige regelingsbevoegdheid voor lagere organen* overblijft. Zo zou ten aanzien van het tweede lid van het voorgestelde artikel 1.10 de vraag kunnen rijzen, of de daarin vervatte regelingsopdracht aan de wetgever (De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met het vastleggen van persoonsgegevens) niet tot gevolg heeft, dat lagere organen hun be-

voegdheid verliezen autonoom regels te stellen over het in deze bepaling omschreven onderwerp. Wij menen, dat uit het enkele feit, dat een bepaald onderwerp in de Grondwet aan de wetgever ter regeling wordt opgedragen niet mag worden geconcludeerd, dat lagere organen daardoor ten aanzien van het betreffende onderwerp hun zelfstandige regelingsbevoegdheid verliezen. Een dergelijke conclusie zal mede op andere gegevens zoals de ontstaansgeschiedenis van een bepaling, de aard van het ter regeling opgedragen onderwerp, dienen te worden gebaseerd. Volledigheidshalve zij erop gewezen, dat de hierbedoelde regelingen van lagere organen geen strijd met hogere regelingen mogen opleveren.

De kwestie of en in hoeverre aan de wetgever, indien hem de bevoegdheid tot delegatie wordt gegeven, grondwettelijk grenzen ten aanzien van de omvang van de delegatie dienen te worden gesteld, wordt besproken in de aanvang van par. 7 van de toelichting. Daar wordt het hierboven reeds vertolkte standpunt ingenomen, dat de wetgever, indien hem de bevoegdheid tot delegatie wordt gegeven, vrij is te delegeren op de wijze en in de mate, die hem juist lijkt.

De opmerking in de aan de Raad voorgelegde tekst van de toelichting, dat de term «de wet regelt» soms op een meeromvattende opdracht kan duiden dan een term als «de wet stelt regels omtrent» heeft voor de door de Raad aangehaalde formule «de wet kan regels stellen» geen betekenis. Die formule houdt namelijk geen regelingsopdracht in, maar brengt, althans in het door de Raad aangehaalde voorbeeld (artikel 1.9, tweede lid), een *bevoegdheid* van de wetgever tot uitdrukking. De omvang van deze bevoegdheid wordt niet bepaald door een keuze uit de termen «regelen» of «regels stellen», maar door de in de bepaling opgenomen doelcriteria.

Materiële criteria van delegatie

De Raad vraagt welke materiële criteria zijn aangelegd bij het toekennen van de bevoegdheid tot delegatie. De redenen voor het grondwettelijk bestaan van delegatie verschillen veelal van geval tot geval. Factoren als bestaande wetgevings- en bestuurspraktijken, een te verwachten toekomstige behoefte aan delegatie, de historie van een bepaling, de aard van het onderwerp en de wens in bepaalde gevallen gelet op de aard en inhoud van het betreffende onderwerp delegatie grondwettelijk uit te sluiten zijn daarbij van belang. Zo is bij de regeling van de beperkingsbevoegdheid van grondrechten gezocht naar een goed evenwicht tussen enerzijds de wens waar mogelijk delegatie uit te sluiten (vgl. de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» in het hiervoor besproken artikel 1.9, eerste lid) en anderzijds het belang in die gevallen, waarin een reële behoefte aan de mogelijkheid tot delegatie blijkt te bestaan, daarvoor ook de ruimte te bieden (vgl. het tweede lid van artikel 1.9).

De Raad vraagt, of het bijvoorbeeld aanvaardbaar is, dat in artikel 1.10, eerste lid, de mogelijkheid tot delegatie aan lagere organen is opgenomen. Bij het beantwoorden van deze vraag stellen wij voorop, dat weliswaar grondwettelijk geen grenzen worden gesteld aan de bevoegdheid van de wetgever het regelen van beperkingen ten aanzien van het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer te delegeren, maar dat het toekennen van deze bevoegdheid is gebaseerd op het vertrouwen, dat de wetgever bij het delegeren van het stellen van beperkende regels ten aanzien van privacy zorgvuldig alle betrokken belangen zal afwegen. Verder merken wij op, dat in die gevallen, waarin aan de wetgever de bevoegdheid tot delegatie wordt verleend, deze bevoegdheid niet beperkt is tot delegeren aan lagere lichamen. Deze bevoegdheid wordt steeds in algemene zin aan de wetgever verleend. Hij kan dus in beginsel aan elk overheidsorgaan delegeren.

De veelvormigheid van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het feit, dat dit recht raakvlakken heeft met vele terreinen van wetgeving en bestuur brengen mee, dat de eventuele toekenning van de bevoegdheid tot het beperken van de privacy ook aan lagere organen niet kan

worden uitgesloten. Voorbeelden van gedelegeerde regelingen, die beperkingen kunnen inhouden van de persoonlijke levenssfeer liggen onder meer op het terrein van het inwinnen en registreren van persoonlijke gegevens. Te wijzen valt op de Wet bevolkings- en verblijfsregisters en het daarop gebaseerde Besluit bevolkingsboekhouding (besluit van 29 augustus 1967, Stb. 442); de artikelen 29-30 van de Algemene Bijstandswet en de daarop gebaseerde gemeentelijke bijstandsverordeningen; artikel 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en artikel 32 van de beschikking van 29 december 1964 (Stcrt. 253). Een voorbeeld van andere aard betreft de keuring in verband met het vervullen van de militaire dienstplicht. Artikel 12 van de Dienstplichtwet in verband met de artikelen 10 en 11 van het Dienstplichtbesluit (Besluit van 9 november 1956, Stb. 542) en het Militair Keuringsreglement (Besluit van 16 augustus 1960, Stb. 370).

De Raad vraagt vervolgens een toelichting op de in het eerste lid van artikel 1.13 opgenomen mogelijkheid tot delegatie. De in dat artikel vervatte delegatiebevoegdheid is noodzakelijk, omdat in de bestaande wetgeving de aanwijzing van de te onteigenen objecten of van de terreinen, waarbinnen objecten voor onteigening in aanmerking kunnen komen, in vele gevallen aan lagere organen is gedelegeerd. Wij wijzen op het geval, dat onteigening kan plaatsvinden ten behoeve van de uitvoering van of ter handhaving van de feitelijke toestand overeenkomstig een bestemmingsplan (Onteigeningswet, artikel 77, eerste lid onder ten eerste). Het bestemmingsplan wordt door de gemeenteraad vastgesteld (Wet op de ruimtelijke ordening, artikel 10). In dit geval geeft dus het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan de grondslag voor een onteigening.

Een tweede voorbeeld kan worden ontleend aan de Waterleidingwet (Stb. 1957, nr. 150), zoals deze luidt na de wijziging bij wet van 10 september 1975 (Stb. 514). Onder andere Provinciale Staten kunnen ingevolge deze wet ter reorganisatie van de openbare drinkwatervoorziening in hun provincie plannen vaststellen (art. 16 e.v.). Deze plannen kunnen de grondslag vormen voor een procedure tot onteigening van de burgerrechtelijke rechten en verplichtingen van eigenaren van drinkwaterbedrijven (art. 26 e.v.).

De Raad stelt ten slotte de vraag, of in de zinsnede in artikel 1.12 «door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen» de mogelijkheid van delegatie niet ten onrechte wordt afgesneden. Wij menen dat dit niet het geval is. Onze argumenten voor dit standpunt hebben wij in de toelichting uiteengezet. Ook het door de Raad genoemde voorbeeld – vervoer door gemeentelijke diensten van brieven ten behoeve van bepaalde instellingen – heeft ons niet van het tegendeel kunnen overtuigen. Ons is niet duidelijk in hoeverre dit voorbeeld een geval kan opleveren van door artikel 173 Grondwet of door het voorgestelde artikel 1.12 verboden delegatie ten aanzien van de aanwijzing van personen, die inbreuk zouden mogen maken op het briefgeheim.

Samenvatting

Naar aanleiding van de samenvatting van de Raad van State merken wij – eveneens samenvattend – het volgende op.

Allereerst menen wij, dat de verschillen tussen enerzijds het wetsontwerp en de memorie van toelichting en anderzijds de standpunten van de Raad van State niet moeten worden overdreven. In concrete gevallen zal dikwijls blijken, dat de uitkomsten dezelfde zijn. Uiteraard is daarmee niet gezegd, dat er geen verschilpunten bestaan.

In onze opzet wordt aan het positiefrechtelijk karakter van de voorgestelde grondwetsbepalingen en aan de gebondenheid aan de grondwetstekst een zwaarder accent gegeven dan in de beschouwingen van de Raad naar voren komt. In de opzet, welke de Raad voorstaat, worden de grondrechten globaler, minder omlind en meer als beginselaanduidingen geredigeerd. Verder zal in de benadering van de Raad de regeling van de beperkingsbevoegdheid te zeer in het vage blijven waardoor de burger minder goed zal weten waar hij aan toe is. Het door de Raad voorgestane systeem biedt de burger

minder bescherming dan het regeringsontwerp en laat veel in het ongewisse. Ten slotte delen wij niet de opvatting, dat het regeringsontwerp tot een onevenredig omvangrijk en gecompliceerd wetgevingsprogramma zou noodzaken; dat dit ontwerp tot verstarring en spanning zou leiden achten wij een vrees die niet gegrond is.

Artikelen

Artikel 1.1

Naar aanleiding van de beschouwingen van de Raad van State over het beperken van grondrechten is hierboven reeds de nodige aandacht aan artikel 1.1 geschonken. Daarbij werd gemotiveerd waarom de tweede zin van dit artikel is gewijzigd en het thans voorgestelde artikel luidt: «Allen, die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht is niet toegestaan». Aan hetgeen in het algemeen deel van dit nader rapport is opgemerkt moge nog het volgende worden toegevoegd.

De voorkeur van de Raad gaat blijkbaar uit naar de tekst van het thans bestaande artikel 4 lid 1. De bezwaren tegen deze tekst zijn in de memorie van toelichting uiteengezet en komen erop neer, dat de inhoud van de uitdrukking «gelijke (aanspraak op) bescherming van persoon en goed(eren)» onzeker is. Dat betreft niet alleen de vraag of een aldus geredigeerd gelijkheidsgebod alleen (zoals een meerderheid van de staatscommissie aannam) voor de besturende en rechtsprekende dan wel tevens voor de wetgevende organen geldt. Het betreft ook de vraag of de genoemde uitdrukking eng of ruim moet worden uitgelegd. Beide opvattingen zijn verdedigbaar, maar historie, rechtsliteratuur en rechtspraktijk bevatten aanknopingspunten voor een enge uitleg. Deze komt hierop neer, dat het recht op gelijke bescherming niet een materiële gelijke behandeling (van gelijke gevallen) inhoudt maar beperkt is tot een gelijkheid van bejegening en van de meer lichamelijke veiligheid en zekerheid van de persoon en zijn bezittingen. In deze uitleg is mogelijk, zoals Buys schrijft,⁷ «gelijkheid van bescherming bij ongelijkheid van recht». Die mogelijke en zeker in de tijd van het ontstaan van artikel 4 lid 1 zeer wel verdedigbare uitleg is niet wat ons thans voor ogen staat bij het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod. Ook daarom is het verkieslijk de woordkeus van het huidige artikel 4 lid 1 niet over te nemen.

De praktijk leert, aldus de Raad, dat «gelijke gevallen» niet of nauwelijks voorkomen. Het komt ons voor, dat de Raad hier de juridische betekenis van de term «gelijke gevallen» miskent. De gelijkheid of ongelijkheid van gevallen wordt niet vastgesteld door *alle* aspecten van de gevallen met elkaar te vergelijken, maar door slechts die aspecten in aanmerking te nemen welke in de gegeven situatie relevant zijn. Daardoor is het mogelijk om, zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, te groeperen, te categoriseren, onderscheidingen te maken, scheidslijnen te trekken. Daarop berust de mogelijkheid om tot wetgeving te komen. Gelijke gevallen komen dan ook, anders dan de Raad stelt, in grote getale voor; gelijke behandelingen eveneens.

Met een verwijzing naar onder meer de maatregelen tegen de Joden tijdens de bezetting stelt de Raad, dat de voorgestelde tekst vele vervolgdenden niet beschermt. Wij wijzen erop, dat in gevallen als deze ook gelet moet worden op de eerste zin van het voorgestelde artikel. Bij de beoordeling van de gelijkheid of ongelijkheid van gevallen, moet worden overwogen of de te vergelijken gevallen aspecten hebben, welke met het oog op de beoogde «behandeling» relevant zijn en tevens zodanig verschillen dat daardoor een ongelijke behandeling gerechtvaardigd is. Ten aanzien van maatregelen, welke ertoe strekken een bevolkingsgroep te isoleren en de leden van die

⁷ De Grondwet I, blz. 15.

groep sociaal en individueel te breken met de genocide als eindpunt, bestaan te onzent geen ongelijke gevallen in de zin van het voorgestelde artikel. Dergelijke maatregelen achten wij zonder enige twijfel in strijd met dit artikel. Overigens wijzen wij erop, dat geen grondwetsbepaling hoe ook geredigeerd ooit in staat is een regime, zoals wij in de jaren '40-'45 hebben gekend, in goede banen te leiden. Men kan een bepaling als deze, die bestemd is om mede gestalte te geven aan een rechtsstaat, niet bestrijden met verwijzing naar een abjecte bestuurlijke praktijk in een dictatuur.

Discriminatie van homofielen of op grond van afkomst valt eveneens onder het bereik van de eerste zin van het artikel en wordt daardoor verboden. Wat de nationaliteit betreft zal rekening moeten worden gehouden met het feit, dat de wereld nog steeds bestaat uit afzonderlijke staten, waarin verschillen bestaan tussen vreemdelingen en eigen staatsburgers. Dat rechtvaardigt niet elk verschil in rechten tussen de eigen staatsburgers en vreemdelingen maar bepaalde verschillen, zoals ten aanzien van het kiesrecht en de bijstandsverlening, zijn in deze situatie aanvaardbaar. Binnen zekere grenzen vormen de eigen staatsburgers en vreemdelingen «ongelijke gevallen».

Dat uit Suriname afkomstige personen slechts zouden worden beschermd voor zover zij een aantoonbaar ras hebben en de discriminatie op dat specifieke kenmerk is gericht, is onjuist. Behalve de tweede zin is ook de eerste zin van het voorgestelde artikel op hen van toepassing. Discriminatie van hen is dan ook in strijd met het voorgestelde artikel.

Artikel 1.4

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad van State dat zijn oordeel over dit artikel slechts voorlopig kan zijn, omdat hij nog geen kennis draagt van eventuele andere voor te stellen grondwetswijzigingen ten aanzien van het kiesrecht, wijzen wij erop dat geen wijzigingen in het voornemen liggen die van die aard zijn dat omtrent de vastlegging in de Grondwet van het kiesrecht als grondrecht slechts onder voorbehoud geoordeeld zou kunnen worden. In de voorgestelde bepaling 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 lagere wettelijke regelingen vorm wordt gegeven.

De taalkundige kritiek van de Raad op de term «algemeen vertegenwoordigend» achten wij niet onbetwistbaar. Men kan zeer wel stellen dat de algemeenheid mede betrokken is op het vertegenwoordigen. Het gaat om organen die de burgers in algemene zin, dat wil zeggen met het oog op een algemene belangenbehartiging, representeren. Overigens betreft het hier, zoals de Raad terecht opmerkt, een gebruikelijke term, die zich niet gemakkelijk door een andere laat vervangen.

De Raad wijst er vervolgens op dat zich in de praktijk gevallen kunnen voordoen, waarin twijfel gerechtvaardigd is of er gesproken kan worden van een «algemeen vertegenwoordigend» orgaan. Deze twijfel zou relevant zijn ten aanzien van nieuwe lichamen, waarvoor een stelsel van getrapte verkiezing althans voorshands het meest geëigend zou zijn.

Naar onze mening zal het niet licht twijfelachtig zijn of een orgaan van een nieuw in te stellen lichaam een algemeen vertegenwoordigend karakter heeft. Of een lichaam al dan niet een algemeen veld van belangenbehartiging bestrijkt, zal niet moeilijk zijn uit te maken. Hoogstens zal er in een enkel geval enige onzekerheid kunnen zijn of de bemoeienissen van het lichaam uit bestuurlijk oogpunt van zoveel betekenis zijn dat daarvoor de classificatie «algemeen vertegenwoordigend» passend is. Dit is echter een vraag van interpretatie, zoals die zich ook overigens ter zake van de Grondwet en ten aanzien van de wetgeving in het algemeen veelvuldig voordoen.

Heeft een orgaan een algemeen vertegenwoordigend karakter, dan sluit de tekst van het artikel inderdaad, zoals de Raad veronderstelt, getrapte verkiezing uit, tenzij de wet zulks voorschrijft of mogelijk maakt. In de memorie

van toelichting komt dit tot uitdrukking, waar erop wordt gewezen dat het stelsel van getrapte verkiezing voor de Eerste Kamer door de clausulering van het voorgestelde artikel 1.4 wordt gedekt. Zou voor een ander vertegenwoordigend orgaan eveneens een stelsel van getrapte verkiezing aangewezen lijken, dan zal daarin ook op grond van de clausulering bij of krachtens de wet kunnen worden voorzien.

De Raad van State zegt in de memorie van toelichting een verklaring te missen waarom wordt voorgesteld beperking van het kiesrecht ook krachtens de wet mogelijk te maken. Wij wijzen er allereerst op dat het voorgestelde artikel op dit punt niet afwijkt van het voorstel van de staatscommissie. Ook in laatstgenoemd voorstel is de mogelijkheid begrepen dat beperkingen van het kiesrecht krachtens delegatie gesteld worden bij algemene maatregel van bestuur of bij verordening. De voorstellen verschillen slechts in zoverre, dat volgens het artikel van de staatscommissie elke beperking uiteindelijk op de Grondwet zou moeten kunnen worden teruggevoerd, terwijl volgens het wetsonwerp met een formeelwettelijke grondslag kan worden volstaan. De mogelijkheid voor de formele wetgever de beperkingsbevoegdheid te delegeren kan niet worden gemist.

Met name ten aanzien van algemeen vertegenwoordigende organen op boven- en binnengemeentelijk niveau is het een te zware eis te verlangen dat alle kwalificaties voor het bezit en de uitoefening van het kiesrecht in de formele wet worden vastgelegd. De wetgever dient de mogelijkheid te hebben om de regeling daarvan binnen door hem te bepalen grenzen aan de lagere wetgever over te laten. Wij menen dat deze wenselijkheid uit de memorie van toelichting voldoende blijkt. Wel zijn nog enkele woorden toegevoegd, waardoor de mogelijkheid van delegatie door de wetgever duidelijker tot uitdrukking komt.

De Raad van State bepleit tenslotte de term «beperkingen» te vervangen door «beperkingen en uitzonderingen» aangezien naar zijn mening een regeling van het kiesrecht als voor de Eerste Kamer niet als een beperking van het in het artikel omschreven kiesrecht kan worden gezien.

In het voorgestelde wetsontwerp wordt met woorden als «beperken» en «beperkingen» aan de wetgever de bevoegdheid verleend inbreuken op het betreffende grondrecht te maken. De genoemde woorden houden geen maatstaf in voor de vraag hoever deze inbreuken mogen gaan. Dat brengt mee, dat in de aanvankelijk voorgestelde redactie van artikel 1.4 reeds de bevoegdheid besloten ligt voor een regeling van het kiesrecht als voor de Eerste Kamer bestaat. Vervanging van de term «beperkingen» door «beperkingen en uitzonderingen» is derhalve strikt genomen niet nodig. Om evenwel misverstanden op dit punt te vermijden is aan de suggestie van de Raad van State gevolg gegeven en zijn de woorden «en uitzonderingen» aan artikel 1.4 toegevoegd.

Artikel 1.5

De Raad van State heeft tegen de voorgestelde bepaling omtrent de behandeling van verzoekschriften, al slaat hij de betekenis ervan niet hoog aan, geen bedenking. De Raad is het ook eens met de gedachte, dat in de Grondwet geen antwoord*plicht* wordt opgenomen. Wel acht de Raad de voorgestelde opdracht aan de wetgever over de beantwoording van verzoekschriften minder gelukkig; hij is van mening, dat, indien dit gebod aan de wetgever gehandhaafd blijft, in de memorie van toelichting een aanduiding van hetgeen de Regering zich hierbij voorstelt niet mag ontbreken.

Wij zijn bij nader overwegen tot de overtuiging gekomen, dat de bezwaren van de Raad gegrond zijn. Een antwoord*plicht* van de overheid zou, zoals in de memorie van toelichting reeds was opgemerkt, te ver gaan en zou bij de praktische uitvoering tot moeilijkheden kunnen leiden. Maar ook een grondwettelijke opdracht aan de wetgever regels omtrent de behandeling en beantwoording van verzoekschriften te stellen, achten wij bij nader inzien minder gelukkig. Een dergelijke opdracht zou in feite vrij omvangrijk zijn, omdat de casusposities, die zich kunnen voordoen, nogal uiteen kunnen lopen.

Daar komt bij – in de Proeve is hierop reeds gewezen – dat zich reeds in belangrijke mate de bestuurspraktijk heeft gevormd dat verzoeken van burgers worden beantwoord; deze bestuurspraktijk zou zich aldus kunnen ontwikkelen, dat ook de behandeling en beantwoording van verzoekschriften beheerst wordt door de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Wij zien geen reden deze mogelijke ontwikkeling in de administratieve jurisprudentie, welke ontwikkeling door de gestage uitbreiding van de beroepsmogelijkheden nog kan worden bevorderd, te doorkruisen door ten aanzien van dit onderwerp grondwettelijk het accent bij de wetgever te leggen. Dat de wetgever toch vrij blijft desgewenst regelend op te treden, moge duidelijk zijn.

Op grond van het vorenstaande hebben wij de aanvankelijk voorgestelde bepaling over de behandeling en beantwoording van verzoekschriften geschrapt.

Artikel 1.6, eerste lid

De Raad van State verwijst naar zijn advies van 21 oktober 1970, nr. 3 (dit betrof wetsontwerp 11 051), waarin was opgemerkt: «De Raad heeft er bedenking tegen, dat aldus de beide begrippen als afzonderlijke zaken naast elkaar worden gesteld, alsof belijdenis van godsdienst niet tevens belijdenis van een levensovertuiging zou zijn.»

Begripsmatig kan het woord «levensovertuiging» zo ruim worden verstaan, dat het ook de godsdienst omvat. Het is evenwel niet noodzakelijk het woord «levensovertuiging» zo ruim uit te leggen en de godsdienst als een vorm van levensovertuiging op te vatten. Laatstgenoemd begrip wordt ook dikwijls in een wat beperkter zin gebruikt, en wel zodanig, dat met de woorden godsdienst en levensovertuiging geheel eigen leefwerelden met een geheel eigen gevoelswaarde worden aangeduid. Het naast elkaar noemen van godsdienst en levensovertuiging verwoordt dit en geeft op passende wijze uitdrukking aan de thans bestaande situatie waarin godsdienstige en ongodsdienstige overtuigingen naast elkaar voorkomen en aanspraak mogen maken op een gelijkwaardige rechtspositie.

De gedachte van de Raad van State zou er voorts toe leiden dat de vrijheid van godsdienst niet meer met zoveel woorden onder de grondrechten zou worden vermeld. Dat lijkt ons een miskennis van de grote historische betekenis, welke de godsdienstvrijheid voor ons land heeft. Wij menen dan ook aan de voorgestelde tekst te moeten vasthouden. In dit verband zij er nog op gewezen, dat ook in de verschillende mensenrechtenverdragen de godsdienstige en de niet-godsdienstige overtuigingen afzonderlijk worden vermeld.

In de memorie van toelichting is aangegeven waarom de woorden «individueel of in gemeenschap met anderen» zijn opgenomen. De daar vermelde uitsluiting van onzekerheid is met name geboden, omdat de door de staatscommissie voorgestelde en in wetsontwerp 11 051 overgenomen tekst op dit punt ruimte voor twijfel liet. Overigens zien wij niet welk argument de Raad aan het tweede lid ontleent om in het eerste lid de woorden «individueel of in gemeenschap met anderen» te schrappen. Het tweede lid hanteert een andere onderscheiding – uitoefening van het recht binnen en buiten gebouwen en besloten plaatsen – en is ook van toepassing op individueel optreden.

De Raad van State aanvaardt ook in het onderhavige artikel de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet», maar bepleit de toelichting zodanig te wijzigen dat zij geen ergernis kan opwekken. De toelichting is overeenkomstig deze suggestie gewijzigd.

Artikel 1.6, tweede lid

De Raad van State wijst erop, dat de memorie van toelichting het misverstand kan wekken, dat de wetgever niet zover kan gaan, dat onder zekere omstandigheden een dienst buiten gebouwen en besloten plaatsen verbo-

den kan worden. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

De Raad is weinig gelukkig met de drie beperkingsgronden van het tweede lid (ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer, ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden). De Raad bepleit deze te vervangen door «ter handhaving van de openbare orde».

Het komt ons voor, dat dit een aanmerkelijke uitbreiding van de beperkingsbevoegdheid en derhalve een verzwakking van het grondrecht zou inhouden. Het begrip «openbare orde» is er een, dat zich bijzonder ruim laat uitleggen. Nagenoeg alle beleidsdoeleinden laten zich eronder brengen. Weliswaar kan men, zoals de staatscommissie heeft gepoogd, een onderscheid maken tussen «in het belang van de openbare orde» en «ter handhaving van de openbare orde», maar het is onzeker of, wanneer het tot concrete toepassing zou komen, de laatstgenoemde uitdrukking zoveel beperkter zou worden uitgelegd dan de eerstgenoemde. Hantering van een begrip als wanordelijkheden is veel duidelijker en verdient, waar nodig aangevuld met andere beperkingsgronden, naar onze mening de voorkeur.

Artikel A 1.6.1

De Raad meent, dat de voorgestelde overgangsregeling met betrekking tot het recht godsdienstoefeningen en dergelijke buiten gebouwen en besloten plaatsen te houden rechtsonzekerheid schept daar in onderscheidene gemeenten verschillende regelingen gelden. Voorts kunnen gemeenteraden verboden in het leven roepen, al of niet met vergunnings- en ontheffingsmogelijkheid.

Wij menen, dat het handhaven van het processieverbod gedurende de overgangsperiode niet meer beantwoordt aan de heersende rechtsovertuiging. Daarbij komt, dat naar onze mening in de praktijk geen moeilijkheden zijn te verwachten na het vervallen van het grondwettelijk processieverbod. Ter zake bestaande gemeentelijke regelingen behouden immers – althans in de overgangsperiode – hun gelding. De Grondwet verbiedt verder niet het treffen van nieuwe regelingen. Dat daarbij tussen gemeentelijke regelingen verschillen kunnen optreden, behoeft nog geen rechtsonzekerheid mee te brengen. Bovendien kan zo nodig ingevolge artikel 185 van de gemeentewet het vernietigingsrecht worden toegepast.

Als na vijf jaar na de inwerkingtreding van artikel 1.6 krachtens het tweede lid van dat artikel nog geen wettelijke basis is geschapen voor gemeentelijke regelingen, die de uitoefening beperken van het recht de godsdienst of levensovertuiging te belijden buiten gebouwen en besloten plaatsen, dan verliezen dergelijke regelingen inderdaad hun rechtskracht. Wij menen echter, dat de termijn van vijf jaar, die pas begint te lopen vanaf de inwerkingtreding van artikel 1.6, in redelijkheid alle gelegenheid biedt een dergelijke grondwettelijke sanctie te vermijden.

Het verbod van artikel 6 van de Wet op de Kerkgenootschappen⁸ wordt inhoudelijk volledig bepaald door artikel 184 der Grondwet. Met het vervallen van dit laatste artikel verliest het derhalve elke reële betekenis. De toelichting is in deze zin aangevuld.

⁸ De bedienaren der openbare godsdienst dragen het gewaad voor kerkelijke plegtigheden of bij de uitoefening van de openbare godsdienst in hun kerkgenootschap gebruikelijk, niet dan binnen gebouwen en besloten plaatsen, of daar waar de openbare godsdienstoefening, naar het 2e lid van art. 167 der Grondwet, is toegelaten (art. 167 is thans art. 184 Grondwet).

De Raad is van oordeel, dat de thans gekozen opzet voor het grondwetsartikel over de uitingsvrijheid tegenover ontwerp nr. 11 051 voordelen meebrengt. Hij betwijfelt echter of hetzelfde geldt tegenover het voorstel van de staatscommissie. De Raad merkt op, dat het thans voorgestelde artikel 1.7 met het ontwerp 11 051 gemeen heeft, dat het begrip «inhoud» (van de gedachten of gevoelens) in de tekst van het artikel wordt gebruikt, zulks in afwijking van artikel 7 der bestaande Grondwet en ook in afwijking van het voorstel van de staatscommissie. Met genoegen hebben wij kennis genomen van het oordeel van de Raad, dat daaraan zekere voordelen niet kunnen worden ontzegd. De Raad ziet echter ook enige bezwaren. Een bezwaar van de Raad tegen het door ons voorgestelde derde lid is, dat het woord «gevoelens» tweërlei betekenis heeft, namelijk «mening» en «gemoedsbeweging». Hij acht het op zichzelf geenszins uitgesloten, dat aan een bepaling, waarin wordt gesproken over «gevoelens», een ruimere betekenis wordt toegekend dan aan een bepaling, die zich beperkt tot het garanderen van de «vrijheid van meningsuiting». Andere dan verbale uitingen, bijvoorbeeld door middel van muziek, kunnen daardoor onder het begrip «gevoelens» vallen. Met deze opmerking stemmen wij in. In de toelichting wordt erop gewezen, dat het openbaren van gedachten of gevoelens op zeer uiteenlopende wijze kan geschieden. Als voorbeelden worden daar o.a. genoemd: de film, het toneel, de expositie, het concert, het ballet, het cabaret en het chanson.

De Raad meent, dat het zich in onze tijd voordoende verschijnsel niet slechts opinies, maar ook gemoedsbewegingen te uiten door symbolische handelingen, het openbaren van gedachten of gevoelens tot iets maakt, dat zich in velerlei vormen van gedraging voordoet. Deze gedachte kunnen wij onderschrijven. Wij stemmen verder in met het standpunt van de Raad, dat met het bestaan van deze veelvormigheid in het openbaren van gedachten of gevoelens bij de grondwettelijke formulering rekening moet worden gehouden. In de toelichting op het derde lid van artikel 1.7 wordt daarover o.a. gezegd: «Het is duidelijk, dat de situaties, waarin deze uitingsvormen functioneren zeer verschillen». De oplossing is door ons gezocht in het veilig stellen van de inhoud van de geopenbaarde gedachten of gevoelens.

Dit betekent echter niet, dat elk aspect van het openbaren van gedachten of gevoelens, dat door de openbarende persoon of personen als inhoudelijk wordt aangemerkt, als zodanig zal dienen te worden beschouwd. Er zal een objectivering van het begrip «inhoud» dienen plaats te vinden. Bij louter verbale uitingen lijkt dat weinig moeilijkheden op te leveren. Vragen kunnen echter rijzen in die gevallen, waarin inhoud en vorm van een uiting nauw zijn verweven of zelfs samenvallen. Een toneelvoorstelling biedt hiervan voorbeelden. Niet alleen wát wordt gezegd, maar ook hoe het wordt gezegd, met welke gebaren, in welke aankleding, met welke hulpmiddelen, al deze aspecten kunnen betrekking hebben op de inhoud van de geuite gedachten of gevoelens.

Wat het door de Raad gegeven voorbeeld van de geluidssterkte bij muzikale uitingen betreft wijzen wij erop, dat het voorgestelde derde lid geen vrijbrief verschaft voor elke door de musici gewenste geluidssterkte. Ook in deze gevallen zullen door redelijke uitleg van wat onder inhoud moet worden verstaan grenzen kunnen worden gesteld. Mocht de geluidssterkte in een bepaald geval als bestanddeel van de inhoud van de geopenbaarde gedachten of gevoelens worden beschouwd, dan maakt de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» het mogelijk bij wet in formele zin beperkingen aan die inhoud te stellen. Te wijzen valt in dit verband op artikel 431 W.v.Sr. (verbod van rumoer of burengerucht, waardoor nachtrust kan worden verstoord), of op artikel 1401 B.W.

De stelling van de Raad, dat de geluidssterkte ten gevolge van het gebruik van geluidswagens, megafoons e.d. een essentieel onderdeel zou uitmaken van de inhoud van de gedachten of gevoelens, die langs die weg tot uiting

worden gebracht, kunnen wij niet onderschrijven. Wij zien niet in wat de versterking langs mechanische weg van het gesproken woord aan de inhoud van de uitgesproken gedachten of gevoelens zou kunnen toevoegen.

Wij merken verder nog op, dat het derde lid geen belemmering bevat voor niet de inhoud betreffende voorschriften – ook van lagere wetgevers – omtrent bijvoorbeeld plaats, tijdstip en wijze van openbaarmaking. Vanzelfsprekend mag door deze voorschriften het feitelijke functioneren van het recht niet volledig onmogelijk worden gemaakt. Zo laat zich een ontwikkeling denken, dat de bedoelde voorschriften niet zover mogen gaan, dat aan een middel van openbaarmaking, dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op de openbaarmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien, redelijkerwijze geen gebruik van enige betekenis wordt gelaten.

Zo nodig zal de rechter in de vaak van geval tot geval verschillende casus het laatste woord moeten spreken. Wij menen, anders dan de Raad, dat de jurisprudentie op artikel 7 van de Grondwet voldoende grond biedt voor het vertrouwen, dat een aanvaardbaar evenwicht zal worden gevonden tussen de vrijheid van de persoon of personen, die hun gedachten of gevoelens willen openbaren en de belangen van anderen.

Artikel 1.7, eerste lid

Het verheugt ons, dat de Raad instemt met het ongewijzigd overnemen van het huidige artikel 7 van de Grondwet en dat hij de daartoe door ons aangevoerde argumenten overtuigend acht.

De Raad meent, dat het aanbeveling verdient in de toelichting meer duidelijkheid te verschaffen over de strekking van het woord «drukkers». Hij geeft daarbij in overweging, of het niet de voorkeur zou verdienen het woord «drukkers» overeenkomstig het voorstel van de staatscommissie te vervangen door «geschrift». Wij hebben gekozen voor het handhaven van het huidige artikel 7 Grondwet en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Dit houdt onder meer in, dat de uitleg, die het begrip «drukkers» in de jurisprudentie heeft gekregen, eveneens van toepassing zal zijn op hetzelfde begrip in het voorgestelde artikel. In deze jurisprudentie worden, zoals de Raad zelf reeds stelt, bandopnamen, grammofonplaten, video-tapes en filmrollen niet onder «drukkers» begrepen. Het is in beginsel niet uitgesloten, dat plaatsing van artikel 7 van de Grondwet in het kader van het voorgestelde artikel 1.7 een zekere invloed kan hebben op de afbakening van de uitingsmiddelen, die door de verschillen de leden van dat artikel worden beschermd. Het spreekt daarbij echter vanzelf, dat na uitbreiding van de grondwettelijke waarborgen voor het openbaren van gedachten of gevoelens door de drukkers met waarborgen voor andere uitingsmiddelen, er geen enkele reden meer is bandopnamen, grammofonplaten, video-tapes en filmrollen als nog onder het bepaalde in het eerste lid te laten vallen. Wij hebben de suggestie van de Raad tot aanvulling van de toelichting gevolgd. De gedachte van de Raad «drukkers» door «geschrift» te vervangen zou ons uitgangspunt – handhaving van het bepaalde in artikel 7 Grondwet – aantasten. Wij menen daarom deze gedachte niet te moeten volgen.

Met voldoening nemen wij kennis van de instemming van de Raad met onze conclusie geen grondwettelijke bepaling omtrent het garen, ontvangen en doorgeven van inlichtingen voor te stellen. Naar onze mening zou een bepaling omtrent het garen, ontvangen en doorgeven van inlichtingen niet met een bevredigende mate van duidelijkheid van het eerste en het tweede lid kunnen worden afgebakend. Bovendien zou een dergelijke bepaling weinig kunnen toevoegen aan de inhoud van het voorgestelde artikel 1.7.

Artikel 1.7, tweede lid

De Raad meent, dat de voorgestelde bepaling over radio en televisie een te ver gaande regeling door de overheid van deze media mogelijk maakt. De voorgestelde bepaling zou zelfs in beginsel een stelsel toelaten, waarbij aan

een op een bepaalde politieke overtuiging gebaseerde omroeporganisatie een monopolistische of bevoorrechte positie wordt gegeven. Wij menen, dat deze vrees niet gegrond is. Artikel 1.1 verbiedt een dergelijke handelwijze. Artikel 1.7, tweede lid, houdt immers geen uitdrukkelijke en specifieke afwijking in van het bepaalde in artikel 1.1. Daarom is er geen grond voor de veronderstelling, dat bij de toepassing van de bevoegdheden, die artikel 1.7, tweede lid, biedt, discriminatie zou zijn toegestaan wegens de politieke kleur van een omroeporganisatie. De door de staatscommissie voorgestelde clausule «met inachtneming van het belang van een geschakeerde omroep» is naar onze mening te vaag om als grondwettelijk richtsnoer te kunnen dienen voor de vormgeving van het omroepstelsel. Wij menen, dat met de door ons voorgestelde bepaling kan worden volstaan. Zij biedt enerzijds de nodige ruimte aan de wetgever terwijl anderzijds discriminatoire regelingen grondwettelijk niet zijn toegestaan.

Ten slotte merken wij op, dat wij met voldoening kennis hebben genomen van het feit, dat de Raad blijkbaar een verbod van voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending met ons noodzakelijk acht.

Artikel 1.7, derde lid

Ons argument om in tegenstelling tot wetsontwerp 11 051 de verplichte filmkeuring voor volwassenen grondwettelijk uit te sluiten is, dat een zodanig verbod aansluit bij de ontwikkeling, die in Nederland op het terrein van de filmkeuring valt waar te nemen. Wetsontwerp 11 051 stamt uit 1970. Sedertdien heeft er echter een uitgebreide discussie plaatsgevonden over de functie van de filmkeuring voor volwassenen. In de Staten-Generaal is een initiatief-ontwerp, dat de filmkeuring voor volwassenen uitsluit, aangenomen.⁹ Dit alles geeft naar ons oordeel voldoende basis aan ons voorstel de verplichte filmkeuring voor volwassenen grondwettelijk uit te sluiten. De clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» biedt daarbij voldoende ruimte om excessen tegen te gaan.

De Raad meent, dat de opmerking in de memorie van toelichting, dat bij het ontstaan van ongeregelheden «weliswaar enig verband (kan) bestaan met de inhoud van de vertoning» beter vervangen kan worden door het uitspreken van grote waarschijnlijkheid van het veelvuldig voorkomen van zulk een verband.

Het komt ons voor, dat over de frequentie van het hier bedoelde verband tussen de inhoud van de vertoning en het ontstaan van ongeregelheden te weinig gegevens bekend zijn om daarover duidelijke uitspraken te doen. Overigens wijzen wij erop, dat ook bij aanwezigheid van dat verband de inhoud gewoonlijk slechts één van de factoren is welke ongeregelheden veroorzaken. Andere factoren kunnen zijn de wijze, het tijdstip en de plaats van de vertoning, de omstandigheden waaronder deze geschiedt, voorafgaande gebeurtenissen, bestaande gevoeligheden e.a. Wanneer het ter zake bevoegde overheidsorgaan geconfronteerd wordt met ongeregelheden zal, indien andere middelen falen, beëindiging van de voorstelling mogelijk moeten zijn.

Indien het gaat om een beoordeling vóór de aanvang van de voorstelling zal het overheidsorgaan op grond van het totaal van de genoemde factoren – waaronder de inhoud – moeten beoordelen of ongeregelheden moeten worden verwacht en of deze op geen andere wijze dan door een verbod van de vertoning kunnen worden voorkomen.

Men kan dit een waardeoordeel noemen, mits men zich dan maar realiseert, dat dit «waardeoordeel» niet een beoordeling van de inhoud van de vertoning zelf is doch alleen betrekking heeft op de waarschijnlijkheid waarmee die inhoud tezamen met andere factoren ongeregelheden kan veroorzaken.

⁹ Dit wetsontwerp (nr. 11 021) is op 25 juni 1975 in de Tweede Kamer en op 2 december 1975 in de Eerste Kamer aanvaard (Hand. II, zitting '74-'75, blz. 5279–5296, 5319–5320, 5391–5395; Hand. I zitting '75-'76, blz. 225–248, 253–254).

Waar het bij dit alles om gaat is dat, zoals in de memorie van toelichting is aangeduid, de verantwoordelijke autoriteiten bij de overweging van de vraag of een bepaalde voorstelling moet worden verboden zich niet mogen laten leiden door een (bijv. ethisch of esthetisch) waardeoordeel over de inhoud zelf van de vertoning.

Dit geldt evenzeer voor voorstellingen met een provocerend karakter. Blijkt bijvoorbeeld een of meer van een reeks voorstellingen in een gemeente tot zodanige wanordelijkheden aanleiding te geven, dat het intomen ervan niet mogelijk lijkt en dat eventueel voor een escalatie gevreesd moet worden, dan kan de waardering van die situatie een reden vormen voor het verbieden van de verdere voortzetting van de reeks. Niet de strekking om te provoceren, maar de feiten, die zijn voorgevallen en zijn te verwachten, vormen dan echter de grondslag van het verbod.

Het geven van een waarderend oordeel over de inhoud van provocerende handelingen of uitingen competeert aan de wetgever in formele zin. Wij verwijzen naar bepalingen uit de strafwet. Deze wet bevat vele van dergelijke op een waardeoordeel berustende verboden van handelingen en uitingen.

Uit de opmerkingen, die de Raad van State maakt naar aanleiding van het voorbeeld van boycot-acties bij vertoningen, maken wij op dat de Raad onderscheidt tussen enerzijds de uiting en anderzijds de personen die de uiting voortbrengen. Wij wijzen erop, dat datgene wat in het derde lid, evenals in het eerste, bescherming vindt, omschreven wordt met de uitdrukking «het openbaren van gedachten of gevoelens». Bij dit openbaren zijn twee componenten te onderscheiden: degene die openbaart en de uiting. Beide vallen onder de bescherming van het eerste en het derde lid.

De Raad twijfelt of blijkens de toelichting een verbod van vertoningen, voor zover daarbij de inhoud van een vertoning is betrokken, ook mogelijk is, voordat eventuele wanordelijkheden zijn begonnen. Hij meent, dat een duidelijke uitspraak daarover gewenst is.

De toelichting vermeldt reeds, dat het derde lid geen belemmering vormt om een vertoning te verbieden ter bestrijding van wanordelijkheden. Als voorbeeld wordt o.a. gegeven het geval, dat een vertoning, die aanleiding tot ongeregelde vormen vormt, deel uitmaakt van een reeks van voorstellingen in dezelfde gemeente. Indien in een dergelijk geval de gespannen situatie in zodanige mate voortduurt, dat ook bij volgende opvoeringen voortzetting of *herhaling* van de wanordelijkheden moet worden gevreesd, dan kunnen deze verdere opvoeringen worden verboden. In bepaalde situaties is derhalve naar ons oordeel een verbod van een vertoning ook mogelijk voordat wanordelijkheden in verband daarmee zijn aangevangen.

Wij menen, dat de inzichten omtrent de leeftijdsgrens voor de toelating van jeugdigen bij vertoningen voldoende zijn uitgekristalliseerd om vastlegging van die grens in de Grondwet verantwoord te laten zijn. Te wijzen valt op de aanbeveling van de Adviescommissie zedelijkheidswetgeving¹⁰ om bij de jeugdfilmkeuring als bovengrens de leeftijd van 16 jaar te hanteren.¹¹ Ook het door de Staten-Generaal aanvaarde initiatief-ontwerp-Voogd en Haas-Berger (w.o. 11 021) stelt als bovengrens voor filmkeuringen 16 jaar.¹²

Artikel 1.7, vierde lid

De Raad stemt in met de strekking van het voorgestelde vierde lid. De term «handelsreclame» geeft echter, aldus de Raad, geen duidelijke grens aan

¹⁰ Commissie ingesteld bij besluit van 1 mei 1970 van de Ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk en de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

¹¹ Tweede interimrapport, blz. 18 (Staatsuitgeverij 1973).

¹² Bijl. Hand. I, zitting 1974-1975, w.o. 11 021, nr. 134, art. 1.

met propaganda voor ideële doeleinden. Wij ontkennen niet – de Raad refereert ook aan een dergelijke opmerking in de toelichting – dat er gevallen denkbaar zijn, waarin twijfel kan bestaan over de vraag of een reclameboodschap als handelsreclame moet worden aangemerkt. Het begrip «handelsreclame» bevat naar ons oordeel echter voldoende aanknopingspunten, om voor dergelijke gevallen wetgever en rechter tot een goede oplossing te laten komen.

Naar onze mening zal niet licht door interpretatie van de term «openbaren van gedachten of gevoelens» een algehele uitzondering op die term voor commerciële reclameboodschappen, waarin gedachten of gevoelens kunnen zijn geopenbaard, tot stand worden gebracht. Anders dan de Raad van State menen wij, dat de rechtspraak over artikel 7 Grondwet geen duidelijk antwoord geeft op de vraag, in hoeverre dat artikel op handelsreclame van toepassing is.

Onze conclusie blijft daarom, dat het voorgestelde vierde lid niet overbodig is en gehandhaafd dient te blijven in het voorgestelde artikel 1.7.

Artikel 1.8

Met instemming hebben wij kennis genomen van de opmerking van de Raad, dat hij zich kan verenigen met het voorstel het recht tot vereniging in een afzonderlijk artikel op te nemen.

De toevoeging van de woorden «de goede zeden» aan de term «in het belang van de openbare orde» wordt voorgesteld om eenheid te scheppen in de terminologie van de Grondwet enerzijds en van de bestaande en toekomstige wettelijke regeling van het recht tot vereniging anderzijds. De toevoeging houdt geen uitbreiding in van de in artikel 9 Grondwet opgenomen clause «in het belang der openbare orde». Deze clause wordt immers zo ruim uitgelegd, dat zij mede «de goede zeden» omvat.¹³

Wij hebben nota genomen van de opmerking over de verwijzing in de toelichting naar artikel 2.1.10 e.v. van het nieuw B.W. Het ontwerp van wet tot vaststelling van de hoofdstukken 1 en 6 van de Invoeringswet Boek 2 van het nieuw Burgerlijk Wetboek is door de Eerste Kamer nog niet aanvaard. Uitgaande van aanvaarding van dit wetsontwerp is echter in de toelichting een verwijzing naar de toekomstige nummering opgenomen.

Artikel 1.9

De Raad acht heroverweging van het voorstel om ook het recht tot betoging grondwettelijk te erkennen, alsmede van de toelichting daarop noodzakelijk.

Wij menen dat wij niet ten onrechte voorstellen het betogingsrecht onder de grondrechten op te nemen. De betoging heeft voor velen betekenis 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 ontveinzen ons niet, dat onder het mom van een betoging activiteiten kunnen worden ontplooid die strijdig zijn met onze rechtsorde – een misbruik dat ook bij andere grondrechten mogelijk is. Dan komt eerst ter beoordeling de vraag of bij een bepaalde activiteit – nog – wel sprake is van een betoging. Is dit niet het geval, dan zijn de in het grondrecht vervatte waarborgen uiteraard niet van toepassing. Is de activiteit wel als een betoging aan te merken, dan leveren de in artikel 1.9 vervatte beperkingsclausu-

¹³ Wet Vereniging en Vergadering: art. 3. Vergelijk voorts art. 2.1.10 nieuw B.W. (na aanvaarding van het ontwerp van wet tot vaststelling van de hoofdstukken 1 en 6 van de Invoeringswet nieuw B.W. zal het artikel worden vernummerd tot art. 15 Boek 2 nieuw Burgerlijk Wetboek).

les voldoende mogelijkheden op tot bescherming van de rechtsorde. In de eerste plaats is er de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet», waaruit blijkt dat het betogingsrecht geen vrijbrief verschaft voor het plegen van strafbare en andere onrechtmatige daden. In de tweede plaats kunnen bij of krachtens de wet regels worden gesteld ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer en ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden. Het zich meester maken van de straat door kwaadwillige elementen, waar de Raad van State op wijst, kan hiermee worden voorkomen of bestreden, nog daargelaten de vraag of deze elementen in een dergelijk geval inderdaad wel «betogen» in de zin van het grondwettelijk erkende recht.

In het verband van de beperkingsclausules ter zake van het betogingsrecht merken wij op dat, anders dan de Raad meent, het tweede lid het inderdaad mogelijk maakt het betogen aan een door de burgemeester te verlenen vergunning te binden, mits hij deze bevoegdheid ontleen kan aan bij of krachtens de wet gestelde regels en mits hij bij zijn vergunningenbeleid alleen normen hanteert op het terrein van de gezondheid, het verkeer en de bestrijding en voorkoming van wanordelijkheden.

De Raad brengt hierbij de clausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» uit het eerste lid in het geding. Inderdaad dient, als op deze clausule een vergunningstelsel wordt gebaseerd, een dergelijk stelsel zodanig te zijn ingericht dat de formele wet zelf nauwkeurig aangeeft in welke gevallen de vergunning moet worden verleend of geweigerd. Bepaalt de formele wet zelf zulks niet – en bij het betogingsrecht is voorstelbaar dat de wet aan de lokale autoriteiten ruimte moet laten om het betogingsrecht te regelen overeenkomstig de plaatselijke omstandigheden – dan kan ingevolge het tweede lid een vergunningstelsel worden ingevoerd ook krachtens de wet.

Wij merken nog op, dat de toelichting niet alleen spreekt van «zekere bevoegdheden», maar ook van «regulering en ingrijpen» door de plaatselijke overheden, waarbij mede gedacht is aan de mogelijkheid van een plaatselijk vergunningstelsel. De toelichting volstaat overigens niet met «de vage aanduiding van zekere bevoegdheden», zoals de Raad stelt, maar geeft een aantal concretisering aan.

Tenslotte vestigt de Raad van State er de aandacht op, dat de redactie van het tweede lid – «De wet kan regels stellen ter . . .» – te ruim is, in vergelijking met die van artikel 1.6, tweede lid – «. . . ter zake van de uitoefening van . . . ter . . .» –.

Wij zien tussen de beide formules geen verschil. In artikel 1.6, tweede lid, staat «ter zake van de uitoefening van», alleen maar omdat dit taalkundig nodig is ter inleiding van «dit recht buiten gebouwen en besloten plaatsen». Misschien spruit de opmerking van de Raad voort uit de gedachte, dat er een verschil zou bestaan tussen regulering van het recht zelf, en regulering van de uitoefening van het recht. Een strikte onderscheiding evenwel tussen het recht zelf en de uitoefening daarvan moge theoretisch denkbaar zijn, maar is in de praktijk onhanteerbaar. De formule, gebruikt in artikel 1.6, tweede lid, is derhalve niet minder ruim dan de formule van artikel 1.9, tweede lid.

In de opmerkingen van de Raad hebben wij aanleiding gevonden de toelichting aan te vullen.

Artikelen 1.10 en A 1.10

Het verheugt ons, dat de Raad zich kan verenigen met het opnemen onder de grondrechten van een bepaling met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer. Wij onderschrijven de opmerking van de Raad, dat het actuele karakter van de voorgestelde grondwetsherziening wordt onderstreept door het invoegen van een dergelijk artikel, dat in de bestaande Grondwet ontbreekt.

De Raad ontraadt opnemings van het voorgestelde tweede en derde lid van artikel 1.10. Verdere uitwerking van het geformuleerde essentiële beginsel kan aan de wetgever worden overgelaten.

Wij zijn van oordeel, dat voor de voorgestelde bepalingen omtrent wettelijke regelen in verband met de vastlegging van persoonsgegevens zeer goede gronden zijn aan te voeren. De toenemende behoefte aan informatie, de soms zeer geavanceerde technieken met betrekking tot het ordenen, het verwerken en het snel toegankelijk maken, ook van grote hoeveelheden gegevens en de met deze factoren samenhangende grote groei zowel in aantal als in omvang van registratiesystemen leiden ertoe, dat de vastlegging van persoonsgegevens een zeer grote invloed kan hebben op de persoonlijke levenssfeer. Een bijzonder kenmerk van de registratieproblematiek is daarbij, dat niet in alle gevallen één of meerdere concrete persoonsgegevens of één bepaald bestand met persoonsgegevens een duidelijk aanwijsbare aantasting van de persoonlijke levenssfeer behoeft mee te brengen. De beïnvloeding van de persoonlijke levenssfeer kan ook het gevolg zijn van een combinatie van effecten van afzonderlijke bestanden met persoonsgegevens.

Wij menen, dat het belang van het onderwerp alleszins het opnemen van enkele grondwettelijke voorschriften ten aanzien van de belangrijke taak, die de wetgever heeft bij het tot stand brengen van een ordening op het terrein van de vastlegging van persoonsgegevens, rechtvaardigt.

Deze conclusie wordt ook ondersteund door het feit, dat op het voorstel in de Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid een bepaling in de Grondwet op te nemen, waarin aan de wetgever de opdracht wordt gegeven regels te stellen ten aanzien van het recht op inzage en verbetering van verzamelde gegevens, tijdens de parlementaire behandeling van de nota van geen enkele zijde afwijzend is gereageerd.¹⁴

Wij wijzen er overigens op, dat de voorgestelde grondwettelijke voorschriften geenszins impliceren, dat de wetgever het gehele terrein dient te regelen. De opdracht aan de wetgever bevat een beleidsruimte ten aanzien van de gevallen waarin en de wijze waarop hij zich van zijn taak zal kwijten.

De Raad onderkent specifieke moeilijkheden met betrekking tot de voorgestelde regeling van de inwerkingtreding van het eerste lid van artikel 1.10. De persoonlijke levenssfeer is geen statisch begrip, de mogelijkheid van groei van dit begrip is, aldus citeert de Raad de memorie van toelichting, opengelaten. De consequentie hiervan zal volgens de Raad zijn, dat er steeds meer toepassingsgebieden van artikel 1.10 zullen komen, die de wetgever dan voor zich uit moet schuiven krachtens artikel A.1.10, omdat de bijbehorende wetgeving nog niet klaar is.

Deze door de Raad bekritiseerde voorziening heeft echter uitsluitend tot doel de wetgever de mogelijkheid te verschaffen na 5 jaar dié toepassingsgebieden van artikel 1.10 niet in werking te laten treden, waarop door het ontbreken van de vereiste wetgeving ongrondwettige instituties, regelingen of praktijken voorkomen. In de toelichting op artikel A.1.10 wordt erop gewezen, dat met name voor het terrein van het vastleggen van persoonsgegevens de termijn van 5 jaar wel eens te kort zou kunnen zijn. Het is echter niet de bedoeling, dat de wetgever na 5 jaar artikel 1.10 ten aanzien van bepaalde gebieden blijvend buiten toepassing laat, bijvoorbeeld omdat hij verwacht, dat er naderhand zich nog wel eens niet voorziene toepassingsgebieden van artikel 1.10 zouden kunnen aandienen. Een dergelijk gebruik van de in artikel A.1.10 besloten mogelijkheden zou tegen de strekking van de artikelen 1.10 en A.1.10 ingaan: het na 5 jaar verschaffen van grondwettelijke waarborgen voor de persoonlijke levenssfeer met alleen – bij wege van overgangsregeling – een uitzondering voor die terreinen, waar zulks op concrete en reële bezwaren zou stuiten.

De Raad merkt nog op, dat de vraag moet worden besproken, of niet de wet(ten), die in de tweede en derde volzin van artikel A.1.10 is (zijn) bedoeld, met een versterkte meerderheid zouden moeten worden aanvaard. Het ei-

¹⁴ Nota inzake het grondwetsherzieningsbeleid, 12 944, nr. 2, blz. 14, punt 7.3; vergelijk verder Hand. II, zitting '74-'75, bladzijden 2280, 2400-2401, 2416, 2441.

sen van een versterkte meerderheid voor de betreffende wetgeving achten wij niet juist. De in het additionele artikel neergelegde regeling brengt mee, dat het voorgestelde artikel 1.10 na 5 jaar in werking treedt indien geen wet, die uitdrukkelijk de inwerkingtreding ervan uitstelt, tot stand komt. Hierin is reeds een belangrijke waarborg gelegen.

Ongetwijfeld zal de wetgever, indien een voorstel tot uitstel wordt gedaan, het belang de nieuwe grondwetsbepaling voor een zo groot mogelijk werkingsgebied te laten gelden zwaar laten wegen. Mocht de wetgeving ten aanzien van een bepaald toepassingsgebied nog niet tot stand zijn gekomen, dan zullen de consequenties daarvan echter dienen te worden aanvaard. Omdat deze wetgeving tot stand kan worden gebracht met een gewone meerderheid, doch ook door het niet verkrijgen van een gewone meerderheid kan uitblijven of vertraagd kan worden, zal voor de totstandkoming van de wet als bedoeld in artikel A.1.10, die onder andere de gevolgen van dit laatste moet regelen, ook een gewone meerderheid voldoende moeten zijn.

Ten slotte merken wij nog op, dat opvolging van het voorstel van de Raad *de door ons voorgestelde bepalingen te vervangen door een bepaling als door de staatscommissie voorgesteld*¹⁵ inderdaad mee zou brengen, dat enkele ook door ons onderkende problemen zouden worden vermeden. Dit zou echter tevens tot gevolg hebben dat de grondwettelijke waarborg voor de persoonlijke levenssfeer aanmerkelijk zou worden verzwakt. Wij verwijzen naar onze beschouwingen hierover in de toelichting. Wij menen daarom ons voorstel te moeten handhaven.

Artikel 1.11

De Raad maakt in verband met het tweede lid de opmerking dat deze bepaling naar zijn oordeel een te grote detaillering bevat. De Raad wijst daarbij op de laatste twee alinea's van de toelichting op artikel 1.11.

In het algemeen gedeelte van dit nader rapport zijn wij reeds op de kwestie van de gedetailleerdheid van de voorgestelde bepalingen ingegaan. Ook in dit geval heeft ons het verschaffen van effectieve waarborgen voor ogen gestaan. Wij zien niet in dat dit oogmerk aan het doel van het vastleggen van grondrechten voorbijschiet. Door de in het tweede lid vermelde verplichtingen van degene die tegen de wil van de bewoner binnentreedt op te nemen, wordt aan het huisrecht meer bescherming gegeven dan wordt verschaft door het huidige artikel 172 en artikel 12, eerste lid, van het ontwerp van de staatscommissie. Deze laatste bepalingen volstaan met de vage opdracht aan de wetgever de vormen vast te stellen, waaronder het binnentreden in een woning tegen de wil van de bewoner moet plaatsvinden. De in het voorgestelde tweede lid van artikel 1.11 vermelde verplichtingen spruiten rechtstreeks voort uit de Grondwet. Inderdaad is nadere uitwerking van deze verplichtingen op zich niet noodzakelijk. Het kan evenwel zijn dat de wetgever het wenselijk oordeelt tot een zekere uniforme praktijk te komen. Aan nadere uitwerking van de genoemde verplichtingen door de wetgever staat het voorgestelde artikel niet in de weg.

Met genoegen namen wij er nota van, dat de Raad kan instemmen met de derde alinea van de toelichting op artikel 1.11, waarin gerechtvaardigd wordt dat het binnentreden tegen de wil van de bewoner ook mogelijk moet zijn in gevallen krachtens de wet bepaald.

Artikel 1.12

De Raad ziet niet als een verbetering dat in artikel 1.12 de woorden «door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen» worden

¹⁵ De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

gebruikt, in plaats van «op last van een bij de wet aangewezen gezag», welke formulering artikel 12, tweede lid, van het ontwerp der staatscommissie bezigt.

Wij hebben met de redactie die in artikel 1.12 staat beoogd een modernere en ook duidelijker formulering te gebruiken dan de staatscommissie. Daarbij is ook «op last van» vervangen door «door of met machtiging van». Dit is geschied, opdat de Grondwet een duidelijke basis biedt zowel voor de mogelijkheid dat de wet zelf de functionarissen aanwijst die inbreuk mogen maken op het brief-, telefoon- en telegraafgeheim, als voor de mogelijkheid, dat de wetgever een persoon of instantie aanwijst als bevoegd anderen te machtigen dergelijke inbreuken te maken. De toelichting is op dit punt verduidelijkt. Voorts hebben wij, door de gehele bepaling in één zin neer te leggen, getracht zo kort en zo helder mogelijk tot uitdrukking te brengen dat op de onschendbaarheid van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim uitzonderingen mogelijk zijn. Het voorstel van de Raad om de beperkingsclausule in een zelfstandige zin te gieten, zou tot een herhaling van woorden aanleiding geven. Wij geven uit esthetische overwegingen de voorkeur aan de door ons voorgestelde tekst.

Het is niet de bedoeling van de bepaling alleen de mogelijkheid van opheffing van dit geheim open te houden. Ook voor beperking van dit geheim biedt de ontworpen bepaling ruimte. Wij hebben in de opmerkingen van de Raad aanleiding gezien dit in de memorie van toelichting tot uitdrukking te brengen.

Ter zake van het niet toelaten van delegatie bij de woorden «door of met machtiging van hen die daartoe bij de wet zijn aangewezen» zij verwezen naar het algemene gedeelte van dit nader rapport.

Artikel 1.14

De Raad verwijst ook hier naar het algemeen gedeelte van zijn advies, waarin wordt voorgestaan zich bij het opstellen van artikelen van de Grondwet te beperken tot het formuleren van essentiële beginselen en de praktische uitwerking daarvan aan de wetgever over te laten. Ook wij verwijzen naar het algemeen gedeelte van dit nader rapport. Wij tekenen hierbij nog aan, dat dit artikel – behoudens het voorgestelde vierde lid, waarop hieronder nader wordt ingegaan – nagenoeg geheel aansluit bij de voorstellen van de staatscommissie.

Ter zake van het vierde lid van artikel 1.14 merkt de Raad op, dat hem niet is gebleken dat hiermee een vraagstuk is aangesneden, dat zodanig dringend om een oplossing vraagt, dat daarvoor thans in de Grondwet plaats moet worden ingeruimd.

Wij mogen in de eerste plaats verwijzen naar het betoog, dat wij in het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting en van dit nader rapport houden over de beperking van grondrechten. In de benadering die wij voorstaan van de bij de grondrechtsbepalingen op te nemen beperkingsclausules kan een bepaling als het vierde lid niet worden gemist. Ook is in de toelichting op artikel 1.14 er al op gewezen, dat uit diverse wettelijke voorschriften een beperking van grondrechten voortvloeit voor personen aan wie de vrijheid is ontnomen, zonder dat deze beperking herleidbaar is tot de specifieke beperkingsclausules van de grondrechtsbepalingen. Wil men niet overgaan tot de weinig fraaie methode bij ieder daarvoor in aanmerking komend artikel een beperkingsclausule op te nemen die betrekking heeft op hen aan wie de vrijheid is ontnomen, dan doet zich de bepaling van het vierde lid van artikel 1.14 als de gerede oplossing voor.

Met opzet is de bepaling zo geredigeerd, dat er sprake is van een zekere interpretatiemarge. Deze kan door de wetgever worden gevuld. Nodig is dit evenwel niet. Voor zover verdere wettelijke regelingen ontbreken, laat de bepaling – het is in de memorie van toelichting reeds gezegd – aan de directies van gevangenissen en inrichtingen de nodige beleidsruimte. De grenzen van deze beleidsruimte zullen, wanneer concrete maatregelen aan de norm van het vierde lid worden getoetst, door de jurisprudentie worden aangegeven.

Artikel A 1.15

Dit artikel komt de Raad van State overbodig voor, omdat naar het oordeel van de Raad in de gelding van het Besluit Buitengewoon Strafrecht geen verandering komt door het nieuwe artikel 1.15. Inderdaad wordt door de onschendbaarheid van de wet de rechtskracht van dit Besluit, dat de kracht van een wet heeft, gehandhaafd bij opnemng van het voorgestelde artikel 1.15 in de Grondwet. Wel zou er dan sprake zijn van een met deze grondwettelijke bepaling strijdige regeling. Daarom lijkt het ons wenselijk tegenover de grondwettelijke regel van artikel 1.15 bij wege van additionele bepaling een andere grondwettelijke regel te stellen ten aanzien van feiten, strafbaar gesteld krachtens het Besluit Buitengewoon Strafrecht. De toelichting op artikel 1.15 en op het additionele artikel A 1.15 is aangepast.

Artikel 1.16

De Raad wijst erop, dat in de memorie van toelichting sprake is van een «herformulering», terwijl er in feite in de bepaling van artikel 170, eerste lid, één woord is gemoderniseerd. Wij vonden in deze opmerking aanleiding de eerste alinea van de toelichting op artikel 16 iets te wijzigen.

Vervolgens merkt de Raad op, dat hij niet inziet waarom de overbrenging van dit artikel naar het eerste hoofdstuk van de Grondwet zo zwaar moet worden aangezet. Wij zijn echter van oordeel dat het betoog in de memorie van toelichting nodig is om duidelijk te maken, waarom wij in dit opzicht van de staatscommissie zijn afgeweken.

Tenslotte vraagt de Raad zich af, of aan dit artikel niet gevolgen verbonden kunnen worden die er niet mee bedoeld zijn. De Raad verwijst daarbij naar een tweetal arresten. Het eerste betreft de ongeldigheid van de algemeen verbindend verklaring van de bindend-adviesclausule in een CAO. Het andere heeft betrekking op een bindend-adviesclausule, opgenomen in een reglement van appartementseigenaren. Te dien aanzien maakte de Hoge Raad uit, dat door zulk een clausule partijen afgetrokken worden van de rechter die de wet hun toekent, maar dat deze clausule reeds van de aanvang af voorkwam in het bij akte van splitsing in het leven geroepen reglement, en dat partijen of hun rechtsvoorgangers derhalve daarmee hebben ingestemd.

Wij menen de aanduiding: «gevolgen die er niet mee bedoeld zijn» voor rekening van de Raad van State te moeten laten. Het gaat hier om een grondwetsbepaling die in de loop der tijden in de jurisprudentie een zekere interpretatie heeft gekregen. Indien wij van oordeel waren geweest, dat deze interpretatie tot onwenselijke uitkomsten leidt, zouden wij niet voorstellen deze bepaling in de nieuwe Grondwet op te nemen. Wij menen evenwel dat de betekenis die het «ius de non evocando» heden ten dage heeft, welke betekenis mede is gevormd door de jurisprudentie, zodanig is dat dit grondrecht opnemng in hoofdstuk 1 van de nieuwe Grondwet verdient.

Lijst van kanttekeningen bij het advies

In een lijst van kanttekeningen, behorende bij het advies van de Raad van State, staan nog enige door de Raad als ondergeschikt aangeduide opmerkingen.

De Raad acht de derde alinea van de toelichting op artikel 1.13 minder duidelijk. Deze opmerking heeft ons aanleiding gegeven de toelichting aan te vullen.

Vervolgens wordt in het stuk een opmerking gemaakt over de slotalinea van de toelichting op artikel 1.13. In plaats van «het voorgestelde derde lid» zou – aldus de Raad – gelezen dienen te worden: het voorgestelde tweede lid.

Wij menen, dat de door de Raad voorgestelde wijziging niet moet worden overgenomen. Het tweede lid van het huidige artikel 166 Grondwet handelt

over het *gebruik* van eigendom voor inundaties, en niet over de *onteigening* van eigendom. In het onderhavige wetsontwerp handelt artikel 1.13, derde lid, over zulk gebruik, en niet het tweede lid, dat op onteigening betrekking heeft. Het is dus inderdaad het voorgestelde derde lid van artikel 1.13, dat artikel 166, tweede lid, van de huidige Grondwet beoogt te gaan vervangen.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde gewijzigde ontwerp van wet met memorie van toelichting, met als bijlagen afschrift van het advies van de Raad van State, afschrift van dit nader rapport en de aan de Raad van State voorgelegde tekst van onderdelen van het wetsontwerp en de memorie van toelichting, die nadien zijn gewijzigd, te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Wij verzoeken U voorts ons te machtigen het bij Koninklijke boodschap van 27 november 1970 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal ter overweging aangeboden, doch niet in behandeling genomen wetsontwerp Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen inzake grondrechten (Bijl. Hand. II, 1970-1971 – 11 051), welk ontwerp door het bijgaande wetsontwerp zal worden vervangen, in te trekken.

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

OORSPRONKELIJKE TEKST VAN ONDERDELEN VAN HET ONTWERP VAN WET EN VAN DE MEMORIE VAN TOELICHTING DIE NADIEN ZIJN GEWIJZIGD

Ontwerp van wet

Artikel 1.1:

Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Niemand mag wegens zijn godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras of geslacht worden bevoordeeld of benadeeld.

Artikel 1.4:

Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen.

Artikel 1.5:

1. Ieder heeft het recht verzoeken schriftelijk bij het bevoegd gezag in te dienen.
2. De wet stelt regels omtrent de behandeling en de beantwoording van verzoekschriften.

Memorie van toelichting

Par. 1, al. 3 en 4:

De wijzigingen, welke zijn aangebracht, betreffen vooreerst enkele algemene vraagstukken, te weten het beperken van grondrechten en de horizontale werking van grondrechten. Voorts hebben enkele artikelen een herformulering ondergaan; dit is voornamelijk het geval met de bepalingen inzake het gelijkheidsbeginsel (artikel 1.1) de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging (artikel 1.6), de vrijheid gedachten of gevoelens te openbaren (artikel 1.7), de verenigingsvrijheid (artikel 1.8) en de vrijheid van vergadering en betoging (artikel 1.9). Ten slotte is het artikel inzake de vrijheid van onderwijs uit het wetsontwerp gelicht om met het overige gedeelte van het onderwijsartikel in een afzonderlijk wetsontwerp te worden opgenomen en is toegevoegd een artikel inzake het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel 1.10). In de toelichting op de verschillende onderwerpen wordt een en ander nader gemotiveerd.

In dit verband zij gememoreerd, dat in het onderhavige wetsontwerp artikel 1.2 ontbreekt. Dit artikel, dat over het Nederlanderschap, de toelating, uitzetting etc. handelt, is in een afzonderlijk wetsontwerp opgenomen, dat wetsontwerp 11 052 vervangt.

Par. 5, laatste al.:

In de aan de Raad van State voorgelegde versie was de volgende alinea toegevoegd:

Tot slot zij gememoreerd, dat de in deze paragraaf beschreven benadering van de horizontale werking van grondrechten overeenkomt met het standpunt, dat de regering met betrekking tot verdragsrechten heeft ingenomen in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp tot goedkeuring van de Internationale Verdragen inzake burgerrechten en politieke rechten en inzake economische, sociale en culturele rechten.

Toel. op art. 1.1; voorlaatste en laatste al.:

Het voorstel van de staatscommissie bevat vervolgens een uitdrukkelijk verbod van discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, ras en geslacht. Wij achten dit een gelukkige toevoeging. Niet alleen wordt op deze wijze een duidelijker aansluiting verkregen aan de internationaal op gang

zijnde rechtsontwikkeling op het terrein van de non-discriminatie, de toevoeging bevat ook een vruchtbare concretisering van het algemene gelijkheidsbeginsel. Dit beginsel, verwoord in de eerste zin van het thans voorgestelde artikel, houdt door zijn algemeenheid onvermijdelijk een vrij ruime interpretatiemarge in. Het discriminatieverbod van de tweede zin geeft aan het gebod om gelijke gevallen gelijk te behandelen meer inhoud en concreetiseert dit voor zover dit verbod de genoemde kenmerken betreft. Terwijl de eerste zin met name voor de wetgever een vrij grote beleidsvrijheid openlaat, schrijft de tweede zin voor dat de daar genoemde kenmerken in geen geval de grondslag van enige bevoordeling of benadeling mogen zijn.

In het onderhavige wetsontwerp is daarbij op het voetspoor van artikel 14 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en de artikelen 2 en 26 van het Internationale Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten aan de vier kenmerken, welke de staatscommissie voorstelde, als vijfde de politieke gezindheid toegevoegd. Dat men op grond van zijn politieke gezindheid niet mag worden bevoordeeld of benadeeld, mag thans wel als een wezenlijk onderdeel van de heersende rechtsovertuiging ter zake van de gelijkheid worden beschouwd. Dat de overheid bij voorbeeld bij de uitgifte van woonvergunningen, bij het toekennen van subsidie, in haar fiscale politiek, kortom bij haar beleid niemand op grond van zijn politieke gezindheid mag bevoordelen of benadelen, zal weinig tegenspraak ontmoeten. Het voorgestelde artikel verwoordt deze overtuiging. Het artikel brengt overigens niet mee, dat bij het nemen van beslissingen jegens iemand diens politieke gezindheid nimmer een rol mag spelen. Zo laat het voorgestelde artikel toe, dat bij de samenstelling van colleges van advies en bijstand, behalve op specialistische kennis, gelet wordt op een evenwichtige samenstelling naar politieke overtuiging met het mogelijke gevolg, dat een kandidaat alleen op grond van zijn politieke gezindheid wordt afgewezen. Zo laten de artikelen 1.1 en 1.3 ook toe, dat bij benoemingen geschiktheidseisen worden gesteld, hetgeen onder meer kan meebrengen dat bij benoemingen de politieke gezindheid van een kandidaat in dier voege een rol speelt, dat die politieke gezindheid mede bepalend is voor de beoordeling van de geschiktheid van een bepaalde kandidaat voor een bepaalde functie.

Toel. op art. 1.4; al. 2:

Het voorgestelde artikel komt in hoofdzaak overeen met artikel 4 van de staatscommissie en artikel 7 in wetsontwerp 11 051. De thans voorgestelde tekst wijkt evenwel op onderdelen af van de tekst van de staatscommissie en van wetsontwerp 11 051. De woorden «regels en» zijn geschrapt, aangezien zij naast de genoemde «beperkingen» overbodig zijn. De zinsnede «een en ander met inachtneming van» is vervangen door «behoudens» om duidelijker aan te geven dat het hier om een normale beperkingsclausule gaat. Het woord «lichamen» is vervangen door «organen» aangezien aan het woord lichaam elders in het publieke recht een betekenis pleegt te worden toegekend, welke in het onderhavige artikel niet wordt beoogd. Ten slotte is het woord «Grondwet» vervangen door «wet» hetgeen hieronder nader zal worden toegelicht.

Toel. op art. 1.4; al. 7:

Het is duidelijk, dat de mogelijkheid van beperkingen op het grondrecht van het actief en passief kiesrecht niet kan worden gemist. Zo is het onvermijdelijk een leeftijdsgrens te stellen. Het kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen kent thans in het algemeen de binding aan het ingezetenschap¹². Voorts valt te wijzen op beperkingen als de uitsluiting of het verlies van het kiesrecht ingevolge rechterlijke uitspraak en de incompatibiliteiten. Op de vraag in hoeverre deze beperkingen in een herziene Grondwet nog nodig zijn zal worden ingegaan bij nader in te dienen wetsontwerpen,

¹² Voor het passief kiesrecht voor de Staten-Generaal bestaat deze binding niet.

met name die betreffende herziening van het hoofdstuk «Van de Staten-Generaal» van de huidige Grondwet.

Toel. op art. 1.4; laatste al.:

De in artikel 1.4 opgenomen beperkingsbevoegdheid houdt in, dat het kiesrecht alleen bij of krachtens de wet mag worden beperkt. Op dit punt wijkt het onderhavige voorstel af van het voorstel van de staatscommissie en van wetsontwerp 11 051, waarin alleen was voorzien in een beperkingsmogelijkheid bij of krachtens de Grondwet. Naar onze mening houdt de laatstgenoemde beperkingsclausule onvoldoende rekening met de omstandigheid, dat algemeen vertegenwoordigende organen in de toekomst in verschillende variaties en op diverse niveaus zullen kunnen voorkomen en dat aan de Grondwet niet de eis kan worden gesteld in de regeling van het kiesrecht voor al deze mogelijkheden tevoren te voorzien. Men denke bij voorbeeld aan hetgeen in het kader van de binnengemeentelijke decentralisatie aan bestuurlijke eenheden mogelijk is. In verband hiermee menen wij, dat de gewone wetgever de bevoegdheid moet hebben om in die gevallen, waarin hij de mogelijkheid opent om algemeen vertegenwoordigende organen in het leven te roepen, welke niet in de Grondwet zijn geregeld, ten aanzien van het kiesrecht voor deze organen beperkingen (leeftijd, ingezetenschap) te stellen. Dit wordt bereikt door de clausule «behoudens bij of krachtens de wet gestelde beperkingen» waarbij uiteraard onder «wet» de Grondwet mede begrepen is.

Toel. op art. 1.5:

Artikel 1.5 (artikel 5 staatscommissie). Het bestaande petitie-artikel (artikel 8 van de Grondwet) heeft in de overeenkomstig het advies van de staatscommissie voorgestelde redactie een vereenvoudigde formulering gekregen. In het eerste lid van het artikel is het recht van petitie vervat; het tweede lid geeft een aanvullende waarborg.

In het voorstel is geen antwoordplicht van de overheid opgenomen. Wij zijn van mening, dat het stellen in de Grondwet van een dergelijke verplichting te ver gaat en bij de praktische uitvoering tot moeilijkheden kan leiden. Wij geven de voorkeur aan een grondwettelijke opdracht aan de wetgever omtrent de behandeling en beantwoording van verzoekschriften regels te stellen. De wetgever is – beter dan de grondwetgever – in staat rekening te houden met de uiteenlopende omstandigheden, die zich in de verschillende gevallen kunnen voordoen. Hij kan in daarvoor in aanmerking komende gevallen aanvullende waarborgen scheppen, zoals het recht om gehoord te worden. Op deze wijze kan de effectiviteit van het petitierecht als informeel communicatiemiddel tussen burger en overheid het best worden gediend.

Het tweede en derde lid van het bestaande artikel 8 van de Grondwet komen in de voorgestelde bepaling niet voor. Aan een grondwettelijke regeling van de ondertekening van verzoekschriften is geen behoefte, te minder nu geen antwoordplicht is voorgesteld. Dat voorts wettig bestaande lichamen verzoekschriften mogen indienen, vloeit reeds uit de ongeschreven regel voort dat ook andere dan natuurlijke personen de in de grondrechten gelegde waarborgen genieten voor zover de aard van die rechten dit toelaat.

Toel. op art. 1.6; al. 6:

Aan het eerste lid is toegevoegd de zinsnede «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». In het bestaande artikel 181 luidt de beperkingsclausule: «behoudens de bescherming der maatschappij en harer leden tegen de overtreding der strafwet». In artikel 9 van wetsontwerp 11 051 is deze clausule, op het voetspoor van de staatscommissie, geheel vervallen. Wij zijn van mening, dat een beperkingsbevoegdheid niet kan worden gemist. Het grondwetsartikel inzake de belijdenisvrijheid moet er geen twijfel over laten bestaan, dat de wetgever bevoegd is bepaalde gedragingen, die in de vorm van godsdienstig of levensbeschouwelijk belijden voorkomen, strafbaar te stellen. Bepalingen als die van artikel 449 van het Wetboek van

Strafrecht, ingevolge welk artikel geen godsdienstige huwelijksplechtigheden mogen worden verricht alvorens het burgerlijk huwelijk is voltrokken, moeten mogelijk zijn. Het belang van deze beperkingsbevoegdheid wordt nog geaccentueerd, doordat niet in alle opzichten te voorzien is tot welke casusposities de verruiming kan leiden, die het bestaande artikel ondergaat door aan de godsdienstvrijheid de vrijheid van levensovertuiging toe te voegen. Ervan uitgaande, dat een clausulering als die van het bestaande artikel 181 niet zonder meer moet worden geschrapt en bovendien beperkingen op het grondrecht ook in andere wetten dan de strafwet moeten kunnen voorkomen, hebben wij mede uit een oogpunt van systematiek gekozen voor de formule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet». Voor nadere beschouwingen over deze uitdrukking moge worden verwezen naar paragraaf 6 onder b van het algemeen deel van deze toelichting.

Toel. op art. 1.6, tweede lid; al. 1:

Ten aanzien van het *tweede lid* zij het volgende opgemerkt. De belijdenisvrijheid brengt een bijzondere problematiek mee, wanneer men niet binnen gebouwen of besloten plaatsen blijft doch zich in het belijden van zijn godsdienst of levensovertuiging op de openbare weg gaat begeven. Het sterkst spreekt dit wanneer dit in groepsverband geschiedt. Gewoonlijk denkt men daarbij aan de Rooms Katholieke processie, maar het belijden buiten gebouwen en besloten plaatsen kan zich in beginsel bij elke godsdienst of levensovertuiging voordoen. De Grondwet zal daarmee rekening moeten houden. In beginsel dient ook hier te gelden, dat ieder vrij is zijn godsdienst of levensovertuiging vrij te belijden behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Wie evenwel de straat opgaat zal zich meer beperkingen op die vrijheid moeten laten welgevallen dan wie die vrijheid in beslotenheid beleeft. Met name zullen de plaatselijke overheden zekere bevoegdheden tot regulering en ingrijpen niet kunnen ontberen. Wij zijn van mening, dat artikel 1.6 de mogelijkheid moet bevatten, dat bij of krachtens de wet die regels worden gesteld of maatregelen worden genomen, welke ter bescherming van de gezondheid, in het belang van het verkeer of ter bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden vereist zijn. Daarbij is niet de constructie van artikel 9, derde lid, van wetsontwerp 11 051 gevolgd, ingevolge welke bepaling de wet alleen de bevoegdheid kan regelen een voorgenomen godsdienstoefening te *verbieden*. Voor een soepele gang van zaken zijn in de praktijk dikwijls juist de minder ver gaande bevoegdheden van grote betekenis. Ter voorkoming van misverstand zij erop gewezen, dat de beperkingsclausules, welke in het eerste en het tweede lid van artikel 1.6 worden voorgesteld, zelfstandig zijn en elkaar onverlet laten.

Toel. op art. 1.6, tweede lid; al. 5:

In de aan de Raad van State voorgelegde versie ontbrak noot 13a.

Toel. op art. 1.7, eerste lid; al. 3:

In de aan de Raad van State voorgelegde versie ontbrak deze alinea.

Toel. op art. 1.8; al. 2:

Het onderhavige artikel erkent in de eerste zin de verenigingsvrijheid. In de *tweede zin* is de beperkingsbevoegdheid geformuleerd. Daarbij is het criterium «in het belang van de openbare orde», dat ook voorkomt in het huidige artikel 9 en in artikel 9c van wetsontwerp 11 051, gehandhaafd en aangevuld met de woorden «en de goede zeden». Daardoor wordt overeenstemming bereikt met de regeling van het nieuwe Burgerlijk Wetboek (artikelen 2.1.10 en volgende), waarin als criterium voor de ontoelaatbaarheid van verenigingen de norm «strijd met de openbare orde of de goede zeden» wordt gehanteerd.

Toel. op art. 1.9; al. 1:

Artikel 1.9 (artikel 9 staatscommissie). Dit artikel houdt het recht tot vergadering en betoging in. De plaatsing van dit recht in een afzonderlijk artikel is hierboven toegelicht. Overeenkomstig het advies van de staatscommissie is aan het in het huidige artikel 9 opgenomen recht tot vergadering het recht tot betoging toegevoegd. Wij zijn van mening, dat de betoging zich als uitings- en participatievorm een zodanige plaats in onze samenleving heeft verworven, dat opnemng van het betogingsrecht onder de grondrechten gerechtvaardigd is.

Toel. op art. 1.12; al. 8:

Het behoeft geen betoog, dat ter zake van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim een beperkingsbevoegdheid onmisbaar is. Te dien aanzien is het voorstel van de staatscommissie gevolgd en is de beperkingsbevoegdheid voor het brief-, telefoon- en telegraafgeheim op uniforme wijze geregeld. Aldus wordt in het voorgestelde artikel de mogelijkheid geopend, dat bij de wet kan worden bepaald in welke gevallen en door of met machtiging van welke personen het brief-, telefoon- en telegraafgeheim kan worden opgeheven. Het ontworpen artikel is gelijkkluidend aan het voorstel van de staatscommissie met dit verschil, dat de slotzinsnede gemoderniseerd is en de uitdrukking «op last van» is vervangen door «door of met machtiging van». Het thans ten aanzien van het briefgeheim bestaande voorschrift, dat beperking van het recht alleen mag geschieden op last des rechters is niet overgenomen, aangezien gevallen kunnen voorkomen, waarin een andere instantie dan de rechter daarvoor meer in aanmerking komt. Te denken valt aan de gevallen waarin ter bescherming van de veiligheid van de staat bijzondere bevoegdheden vereist zijn (verg. artikel 139c, tweede lid, onder 3o van het Wetboek van Strafrecht).

Toel. op art. 1.13; al. 3:

Het onderhavige artikel komt overeen met het voorstel van de staatscommissie en dat van wetsontwerp 11 051 met dien verstande, dat in het *eerste lid* enkele kleine redactionele wijzigingen zijn aangebracht om duidelijker te doen uitkomen, dat het artikel beoogt te waarborgen, dat onteigening slechts volgens een wettelijke procedure mag plaatsvinden en dat moet zijn voldaan aan de eisen, dat het algemeen belang de onteigening vordert en dat volledige schadevergoeding vooraf verzekerd is.

Toel. op art. 1.15; voorlaatste al.:

Voor wat betreft het verleden evenwel zij gewezen op het Besluit Buitengewoon Strafrecht. Van dit besluit (Besluit van 22 december 1943, Stb. D 61, later aangevuld bij wet van 10 juli 1947, Stb. H 233) is, ingevolge de wet van 8 april 1971 (Stb. 210) houdende nadere regels betreffende de verjaring van het recht tot strafvordering en uitvoering van de straf ter zake van oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, alleen nog artikel 27a van belang, op grond waarvan oorlogsmisdrijven en misdrijven tegen de menselijkheid, gepleegd gedurende de laatste oorlog, nog kunnen worden vervolgd of de uitgesproken straf nog kan worden geëxecuteerd. Artikel 27a van het Besluit Buitengewoon Strafrecht verklaart ten aanzien van die misdrijven de omschrijvingen uit het Handvest van het Internationaal Militair Tribunaal van Neurenberg van 1945 toepasselijk. Ten einde deze bepaling van het Besluit haar gelding te doen behouden voor het geval, waarin dat nog als basis voor bestraffing of executie kan dienen, is een daartoe strekkend additioneel artikel A 1.15 opgenomen.

Toel. op art. 1.16; al. 1:

Artikel 1.16 (artikel 86, tweede lid, staatscommissie). Dit artikel bevat een herformulering van het bestaande artikel 170, eerste lid, van de Grondwet. De voorgestelde tekst is gelijkkluidend aan die van artikel 86, tweede lid, van de staatscommissie.

Additionele artikelen, al. 2:

De omstandigheid, dat bij een onverwijld inwerkingtreding van deze nieuwe grondrechten moeilijkheden kunnen en wellicht ook zullen optreden, behoeft weinig toelichting. Op verschillende terreinen van wetgeving en bestuur komen gevallen voor, waarin met de nieuwe grondrechten nog geen rekening kon worden gehouden en waarin beperkingen van deze grondrechten bestaan zonder dat aan de betreffende beperkingsclausule is voldaan. Voor aanpassing van dergelijke regelingen en praktijken moet aan de wetgever enige tijdsruimte worden verschaft. Het bestaande artikel 215, waarvan het de bedoeling is de essentie overeenkomstig artikel 104, tweede lid, van de staatscommissie te handhaven, is niet van toepassing op die bepalingen van hoofdstuk 1, welke voor de burger rechtstreeks werkende rechten bevatten. Dat betekent voor het onderhavige wetsontwerp dat – afgezien van de onschendbaarheid van de formele wet – artikel 215 op geen van de voorgestelde bepalingen van toepassing is met uitzondering van de artikelen 1.5, tweede lid, 1.7, tweede lid, eerste volzin, en 1.10, tweede en derde lid. De voorgestelde additionele artikelen zijn hierop afgestemd.

Toel. op art. A 1.4:

Artikel A 1.4. Ingevolge artikel 1.4 kunnen op het kiesrecht voor de algemeen vertegenwoordigende organen alleen bij of krachtens de wet beperkingen worden aangebracht. Er komen evenwel algemeen vertegenwoordigende organen voor, ten aanzien waarvan beperkingen op het kiesrecht bestaan, zonder dat daarvoor een uitdrukkelijke wettelijke grondslag aanwezig is. Te denken valt aan regionale organen, die op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen tot stand gekomen zijn en op grond van hun samenstelling en bevoegdheden een zodanige positie in het bestuur van de betreffende regio innemen, dat zij tot de algemeen vertegenwoordigende organen moeten worden gerekend. Een andere groep vormen de algemeen vertegenwoordigende organen in de sfeer van de binnengemeentelijke decentralisatie. Additioneel artikel A 1.4 laat het aan de wetgever over om te bepalen in hoeverre bestaande organen voor wat het kiesrecht betreft aan artikel 1.4 moeten worden aangepast.

Toel. op art. A 1.15:

Artikel A 1.15. Zoals in de toelichting op artikel 1.15 reeds is opgemerkt moet worden voorkomen, dat over de rechtskracht van het Besluit Buitengewoon Strafrecht twijfel kan ontstaan door de bepaling, dat geen feit strafbaar is dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling. Om hierin te voorzien is – overeenkomstig het voorstel van de staatscommissie – het onderhavige additionele artikel opgenomen.

