

Zitting 1979–1980

16 086

Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet, strekkende tot opnemning van een bepaling betreffende het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

In het eindverslag bij het ontwerp van wet, houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering in de Grondwet van bepalingen over grondrechten (Kamerstuk 13 872, nr. 10) werd de vraag opgeworpen of in de Grondwet niet het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam zou moeten worden opgenomen.

Bij de openbare behandeling in de Tweede Kamer van genoemd wetsontwerp werd aan de zijde van de regering een studie over deze vraag toegezegd (Hand. II, zitting 1976–1977, bladz. 2426). Deze studie werd in de vorm van een nota op 22 januari 1979 aan de Tweede Kamer aangeboden (Kamerstuk 15 463). Over deze nota werd op 14 mei 1979 in een openbare commissievergadering van de Bijzondere Commissie Grondwet/Kieswet uit de Tweede Kamer beraadslaagd (Handelingen OCV 23 van 14 mei 1979, zitting 1978–1979).

In deze commissievergadering bleek algemeen de opvatting dat het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam expliciet in de Grondwet diende te worden vermeld. Hiertoe werd een motie-Kappeyne van de Coppello c.s. voorgesteld. In deze motie wordt de regering uitgenodigd de Tweede Kamer een voorstel tot wijziging van de Grondwet voor te leggen, waarin wordt bepaald dat ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op onaantastbaarheid van zijn lichaam (Kamerstuk 15 463, nr. 5). De motie-Kappeyne van de Coppello c.s. werd op 25 juni 1979 door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen (Hand. II, zitting 1978–1979, bladz. 5678). Reeds bij de beschouwingen in de openbare commissievergadering van 14 mei 1979 gaf de tweede ondergetekende te kennen dat de regering bereid was gevolg te geven aan de in deze motie vervatte uitnodiging.

Dit wetsontwerp strekt tot uitvoering daarvan. Overeenkomstig de in de openbare commissievergadering van verschillende zijden geuite wens wordt in het onderhavige wetsontwerp voorgesteld het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam in een afzonderlijk artikel van de nieuwe Grondwet op te nemen. Deze bepaling heeft tot strekking de uitdrukkelijke grondwettelijke erkenning van de belangrijke betekenis in onze rechtsorde van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en het uitsluiten van onzekerheid over de grondwettelijke bescherming van dit recht.

Wij menen dat opnemning van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam in een afzonderlijk artikel 1.10a, meteen na de algemene bepaling van artikel 1.10 over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, het meest voor de hand ligt. Bovendien past deze plaatsing goed in de context

van de overige bepalingen over de persoonlijke levenssfeer in het hoofdstuk Grondrechten van de nieuwe Grondwet, zoals het huisrecht en het brief-, telefoon- en telegraafgeheim (artikel 1.11 respectievelijk 1.12 van de Wet van 28 juni 1979, Stb. 387).

Het in dit wetsontwerp voorgestelde artikel 1.10a stelt de hoofdregel van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam, maar staat beperkingen op dit recht toe indien deze hun grondslag vinden in een regeling bij of krachtens de wet. De voorgestelde bepaling laat dus – overeenkomstig de formulering van de genoemde motie – de mogelijkheid open, dat de wetgever bij het regelen van beperkingen ten aanzien van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam zo nodig delegatie toepast. Het is wenselijk deze bevoegdheid aan de wetgever te laten i.v.m. de mogelijkheid, dat bij wet aan lagere regelgevende organen (Kroon, minister, organen van lagere overheden), in bepaalde gevallen – men denke aan voorschriften over medische keuringen in rechtspositieregelingen – een eigen door wettelijke bepalingen omgrensde regelingsbevoegdheid wordt gegeven. Het voorgestelde artikel 1.10a stemt geheel overeen met de motie-Kappeyne van de Coppello c.s.

In de openbare commissievergadering van 14 mei 1979 hebben de tweede en de derde ondergetekende te kennen gegeven dat in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp nader op de gestelde vragen en gemaakte opmerkingen zou worden ingegaan.

Onze beschouwingen over deze vragen en opmerkingen worden hieronder gegeven. Ter wille van de overzichtelijkheid hebben wij hieronder niet telkens vermeld van welke zijde bepaalde vragen en opmerkingen afkomstig zijn, maar deze onderwerpsgegevens gezamenlijk behandeld.

Lichamelijke en geestelijke integriteit

In de commissievergadering zijn verschillende vragen gesteld over de samenhang tussen het geestelijke en het lichamelijke functioneren van de mens; in dat verband werd gevraagd welke garanties grondwetsbepalingen bieden tegen inbreuken op de geestelijke integriteit (onderzoeken van karakterstructuur door tests, grafologische methoden, het gebruik van een leugendetector). Zoals wij in antwoord op vragen over de nota al stelden, menen wij dat de mens als eenheid functioneert. Lichamelijke processen houden verband met psychische processen. Psychische processen hebben anderzijds hun samenhang met en uitwerking in lichamelijke processen. Men kan wel bepaalde aspecten onderscheiden aan het menselijk functioneren, zowel op lichamenlijk als op geestelijk gebied (lichamelijk bewegen, denken, het aanhangen van een innerlijke overtuiging, zich uiten, vergaderen). Een menselijk individu functioneert verder als individueel en sociaal wezen in een sociale omgeving, waarvan hij in zijn persoonlijk, lichamenlijk en geestelijk functioneren invloeden ondervindt. Deze invloeden op het menselijk functioneren raken het individu in verschillende mate. Sommige invloeden raken hem nauwelijks, zoals in het algemeen de invloed die er van uitgaat dat anderen hem zien in een menigte op straat. Andere invloeden raken het persoonlijke functioneren dieper: een gerichte observatie van iemand die zich alleen waant, het systematisch vastleggen van iemands sociale contacten en gedragingen; het onderzoeken van zijn overtuigingen, zijn persoonlijkheidskenmerken.

Het zal duidelijk zijn dat niet alle aspecten van het persoonlijk functioneren bescherming behoeven, ook niet met bijzondere juridische garanties kunnen worden beschermd. Grondrechten zijn daarom beperkt tot specifiek omliggende – vaak kwetsbaar gebleken – aspecten van iemands individueel en sociaal functioneren. Sommige bepalingen betreffen daarbij primair de lichamenlijke integriteit: de voorschriften omtrent de vrijheidsontneming en de voorgestelde bepaling over de onaantastbaarheid van het lichaam. Andere bepalingen hebben primair betrekking op de geestelijke integriteit: de bepalingen over het vrij belijden van de godsdienst of levensovertuiging, over de vrij-

heid van meningsuiting en over de vrijheid van onderwijs. Verder heeft eerbiediging van iemands geestelijke integriteit betrekking op garanties omtrent onderzoek van iemands innerlijk, iemands karakterstructuur bij voorbeeld door grafologische methoden of omtrent een eventueel gebruik van een leugendetector. Dergelijke maatregelen raken de binnenkring van iemands persoonlijk functioneren. Op zodanige maatregelen heeft de bepaling over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer betrekking.

Verhouding klassieke – sociale grondrechten

Over de vraag naar de mogelijke strijd van bestuursmaatregelen of maatregelen van de wetgever ter uitvoering van een van de in het hoofdstuk Grondrechten van de nieuwe Grondwet opgenomen sociale grondrechten met bepalingen over klassieke grondrechten, merken wij het volgende op. De wetgever of het bestuursorgaan, geplaatst voor de vraag naar de noodzaak tot het treffen van bepaalde maatregelen ter uitvoering van de bepalingen over sociale grondrechten bij voorbeeld in het belang van de volksgezondheid, zal allereerst dienen na te gaan of deze maatregelen inbreuk maken op of raken aan een vrijheidsrecht. Verplichte inenting betreft een voorbeeld van een maatregel, welke nodig kan zijn in het belang van de volksgezondheid, doch onmiskenbaar een inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam meebrengt.

De wetgever of het betrokken overheidsorgaan dient, alvorens tot de hier bedoelde maatregelen over te gaan, te onderzoeken of de Grondwet de inbreuk op het vrijheidsrecht waartoe de te treffen maatregel leidt, toestaat. Wordt deze vraag bevestigend beantwoord, dan dient men zich af te vragen of het belang van de maatregel opweegt tegen het belang dat het vrijheidsrecht onverkort blijft gelden; met andere woorden, de vraag of er een evenredigheid bestaat tussen het te hanteren middel en het beoogde doel. Ook dient te worden overwogen of het beoogde doel niet langs andere weg, zonder inbreuk te maken op het vrijheidsrecht, kan worden bereikt. Komt men na zorgvuldige afweging van alle daartoe in aanmerking komende belangen tot de slotsom dat de noodzaak tot het treffen van de voorziene maatregelen blijft bestaan, dan dient te worden nagegaan of niet door middel van uitzonderingen op de maatregelen de inbreuken op het vrijheidsrecht zoveel mogelijk kunnen worden verkleind. Zo kent de Nederlandse wetgeving op verschillende terreinen regelingen voor gemoedsbezwaarden. Het maken van een inbreuk op een vrijheidsrecht buiten de in de grondwetsbepaling vervatte beperkingsclausule om, met een beroep op de uitvoering van een sociaal grondrecht, zal in elk geval niet toelaatbaar zijn. De maatregelen, welke een beperking van een vrijheidsrecht inhouden, moeten steeds in overeenstemming met de in de betreffende bepaling over het grondrecht opgenomen beperkingsmogelijkheden worden getroffen. Staat de bewuste bepaling bepaalde maatregelen – al dan niet strekkende ter verwezenlijking van een sociaal grondrecht – niet toe, dan zijn deze ongeoorloofd.

De vraag rijst of het brengen van stoffen in het lichaam (bij voorbeeld door toevoeging van fluoride aan drinkwater) en de toevoeging van stoffen aan voedsel en drank als een inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam moeten worden beschouwd.

Hier ligt onzes inziens een belangrijke interpretatievraag naar de reikwijdte van het begrip onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Gelet op de begripsomschrijving in de bovenvermelde nota (Kamerstuk 15 463, nr. 2, paragraaf 2) kan naar onze mening het toevoegen van fluoride aan het drinkwater als een inbreuk op de lichamelijke integriteit worden beschouwd.

Wat er zij van de vraag of de toevoeging van stoffen aan voedsel en drank, waarvoor in de warenwetgeving regelingen zijn opgenomen, een inbreuk op het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam meebrengt, in elk geval berust de regeling van dergelijke toevoegingen op een formeel-wettelijke grondslag zodat geheel wordt voldaan aan het voorschrift van artikel 1.10a.

Op de vraag of aan het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam een aanspraak kan worden ontleend gevrijwaard te blijven van ernstige vormen van milieuverontreiniging of een aanspraak om in de werk-omgeving niet aan gevaarlijke stoffen te worden blootgesteld, gaan wij als volgt in.

Het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam schept allereerst een onthoudingsplicht. De overheid dient zich te onthouden van het aantasten van het lichaam. Dit recht, zo hebben wij eerder bij de beschouwingen over de begripsomschrijving van de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam uiteengezet (Kamerstuk 15 463, nr. 2, blz. 5), strekt er dan ook niet toe de overheid te verplichten te zorgen voor onder meer een schoon milieu. Naast deze onthoudingsplicht dient de overheid haar zorg erop te richten dat een klimaat ontstaat waarin het grondrecht van de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam daadwerkelijk gestalte krijgt. Deze plicht strekt echter niet zover dat een ieder met een beroep op dit grondrecht kan eisen gevrijwaard te worden van vormen van milieuverontreiniging. Dit recht verplicht de overheid in zoverre niet steeds tot een positief handelen. Wel rust, zoals wij reeds eerder aangaven (Kamerstuk 15 463, nr. 2, blz. 5), op de overheid de algemene plicht om te zorgen voor de bescherming en de verbetering van het leefmilieu en voor het treffen van maatregelen ter bevordering van de volksgezondheid (zie de artikelen 1.20 en 1.21 van de Wet van 28 juni 1979, Stb. 388). De vragen betreffende de vrijwaring van ernstige vormen van milieuverontreiniging en gevaarlijke stoffen in de werk-omgeving houden verband met de doorwerking van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam in de verhoudingen tussen burgers.

Horizontale werking van aspecten van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam achten wij niet uitgesloten. Wetgever, bestuur en rechter zullen hieraan nader gestalte dienen te geven. Dat de wetgever hier in het bijzonder een taak heeft laat zich goed illustreren aan de hand van de wetgeving op het terrein van de arbeidsbescherming en de volksgezondheid. Maar dat ook de rechter in een hem voorgelegd geval aan het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam een zekere horizontale werking kan toekennen, achten wij denkbaar. Dit zal aan de rechtsontwikkeling moeten worden overgelaten.

Ten slotte gaan wij in deze paragraaf in op een vraag naar de betekenis van onze stelling dat niet in alle gevallen waarin een inbreuk op de onaantastbaarheid van het lichaam mogelijk moet zijn de formele wetgever hier toe lagere organen bevoegd zou moeten verklaren (Kamerstuk 15 463, nr. 2, blz. 9). De opneming van artikel 1.10a in de Grondwet betekent dat inbreuken op het recht op onaantastbaarheid van het lichaam alleen bij of krachtens de wet zijn toegestaan. Regelgeving door lagere organen zal dus steeds op een formeelwettelijke grondslag moeten berusten.

Wij merken hierbij verder op dat zich terreinen van het recht op onaantastbaarheid van het lichaam laten denken waarbij de wet de beperkingen op dit recht zelf geheel vast dient te leggen en geen regelgeving aan lagere organen zal behoren toe te staan. Te wijzen valt op de regeling van de fouillering van het lichaam, zoals onder meer neergelegd in artikel 56 Wetboek van Strafvordering en artikel 19 Vreemdelingenwet.

Terreinen waarop het recht op onaantastbaarheid betrekking heeft

In de openbare commissievergadering van 14 mei 1979 zijn vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over de in de nota vermelde terreinen waarop het recht op onaantastbaarheid betrekking zou kunnen hebben. Een van de vragen betrof de niet nadere uitwerking in de nota van de daarin opgesomde terreinen, waarop het begrip onaantastbaarheid een rol speelt. Wij hebben in de nota een opsomming van de terreinen waarop het recht op onaantastbaarheid van het lichaam betrekking zou kunnen hebben opgenomen, ten einde hierdoor tot een goede begripsomschrijving van dit recht te kunnen komen.

Voor de vraag of dit recht als afzonderlijk grondrecht in de Grondwet dien- de te worden opgenomen, leek ons dit noodzakelijk. Wij hebben in de nota niet uitputtend aangegeven welke problemen zich met betrekking tot de ge- noemde terreinen kunnen voordoen, aangezien wij dit voor het doel van de nota: verduidelijking te brengen ten aanzien van de hoofdlijnen van het be- grip onaantastbaarheid van het menselijk lichaam en de juridische betekenis van een grondwetsbepaling daarover aan te geven, niet nodig achtten. Een analyse te geven van alle maatschappelijke problemen in verband waarmee het recht op onaantastbaarheid van het lichaam betekenis zou kunnen heb- ben, zou het doel van de nota te buiten zijn gegaan. Het begrip onaantast- baarheid van het menselijk lichaam zal in de toepassingspraktijk verder moeten worden geconcretiseerd, zo merken wij hierbij op. Naast wetgever en bestuursorganen zal daarbij de rechter een belangrijke rechtsvormende taak kunnen hebben.

In hoeverre op de terreinen waarop het recht op onaantastbaarheid van het lichaam betekenis heeft wetgeving nodig zal blijken te zijn, is een zaak die nog nader zal dienen te worden gezien.

Hierbij valt onder meer te denken aan wetgeving met betrekking tot or- gaantransplantaties en wetgeving met betrekking tot de rechten van de pa- tiënt. Over het eerste onderwerp heeft op 17 mei 1979 overleg plaatsgehad tussen de Staatssecretaris van Volksgezondheid en Milieuhygiëne en de vaste Commissie voor Volksgezondheid uit de Tweede Kamer (Kamerstuk 15 300 hoofdstuk XVII, nr. 52). Wij menen op de relatie tussen het recht op onaantastbaarheid van het lichaam en orgaantransplantaties, na hetgeen hierover in de nota en in genoemd overleg is gezegd, niet nader in te hoeven gaan.

Het onderwerp rechten van de patiënt bestrijkt een ruimer gebied dan de be- scherming van diens fysieke integriteit. Zo zijn bij voorbeeld ook het recht op informatie omtrent de eigen toestand, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de patiënt en het recht op behandeling van klachten als on- derwerpen van patiëntenrecht te beschouwen.

Een deelgebied van het patiëntenrecht betreft de eerbiediging van de fy- sieke integriteit: rechten met betrekking tot ingrepen in of behandelingen ten aanzien van zijn lichaam of het achterwege laten van zodanige ingrepen of behandelingen. Het recht op onschendbaarheid van het eigen lichaam van een patiënt brengt mee dat medische handelingen ten aanzien van hem slechts mogen worden verricht met zijn (eventueel veronderstelde) toestem- ming of met de toestemming van personen, die voor hem mogen beslissen. Een arts die een patiënt behandelt tegen diens wil kan daarom strafbaar zijn.

Met betrekking tot het patiëntenrecht in zijn algemeenheid wijzen wij op de adviesaanvraag van 26 oktober 1977 van de staatssecretaris van Volksge- zondheid en Milieuhygiëne aan de Centrale Raad voor de Volksgezondheid en het eerste advies dat deze raad in maart 1978 heeft uitgebracht¹. Verder verwijzen wij voor wat de rechtspositie van psychiatrische patiënten betreft naar de bij de Tweede Kamer begin februari 1980 ingediende wijziging van het ontwerp van Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen en naar de verdere beleidsvoornemens ten aanzien van de wetgeving op dit terrein, die in de nadere memorie van antwoord bij dat wetsontwerp worden aangegeven².

Nu het overleg tussen de Staten-Generaal en de regering op deze terrei- nen nog niet is afgerond en nog nadere standpuntbepalingen moeten vol- gen, menen wij in het kader van dit wetsontwerp hierop niet nader te moe- ten ingaan. Naar aanleiding van een vraag naar de niet-uitputtende opsom- ming van wettelijke voorschriften, waarop het recht op onaantastbaarheid betrekking heeft, merken wij het volgende op.

Wij hebben ernaar gestreefd wel een zo volledig mogelijke opsomming te geven³, maar reeds de omstandigheid dat op het terrein van de onaantast- baarheid van het menselijk lichaam ongetwijfeld autonoom gegeven voor- schriften van lagere regelgevende organen bestaan, maakte het streven naar een uitputtende opsomming bij voorbaat illusoir. Een overzicht van de- ze voorschriften is niet voorhanden.

¹ Centrale Raad voor de Volksgezondheid: Eerste advies inzake patiëntenrecht, Rijswijk, maart 1978.

² Kamerstukken II 1979–1980, 11 270, nrs. 12, 13 en 14.

³ Zie bijlage E bij nota 15 463, Hand. II 1978–1979, nr. 2, blz. 34.

Voor de beoordeling van de vraag of het recht op onaantastbaarheid van het lichaam als afzonderlijk grondrecht dient te worden opgenomen achten wij een zodanig overzicht ook niet nodig. Evenmin als zo'n overzicht nodig is geoordeeld bij bijvoorbeeld de opneming van het recht tot betoging als grondrecht (artikel 1.9 van de wet van 28 juni 1979, Stb. 387). Ook op het terrein van het recht tot betoging bestaan vele autonoom gegeven voorschriften van lagere regelgevende organen. Indien artikel 1.9 van kracht zal zijn geworden, zal de autonome bevoegdheid van lagere organen omtrent betogingen regels te stellen komen te vervallen. De reeds gegeven regelingen zullen of wel moeten passen in een bevoegdheid tot regelgeving voor het betreffende orgaan, die een op basis van artikel 1.9 tot stand te brengen formele wet kan verlenen, of wel voor zover die wet een dergelijke bevoegdheid niet verleent, haar geldigheid verliezen.

Zoals hierboven reeds aangegeven vervalt, bij het van kracht worden van artikel 1.10a, de autonome bevoegdheid van lagere organen regels omtrent het in dit artikel opgenomen recht te stellen. In voorkomende gevallen kunnen betrokkenen een beroep op de niet-verbindendheid van deze regelingen doen.

Ten aanzien van de vraag omtrent het geven van een uitputtend overzicht van wettelijke voorschriften, wijzen wij nog op een andere moeilijkheid.

In de nota hebben wij getracht een zo goed mogelijke begripsomschrijving te geven van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam. Dit neemt niet weg dat er terreinen denkbaar zijn waarvan het de vraag is of het recht op onaantastbaarheid van het lichaam wel zover reikt dat het op dergelijke terreinen betrekking heeft.

Zo'n terrein zou bij voorbeeld een eventuele verplichting tot het dragen van kleding ter bescherming van de gezondheid van de werknemer kunnen betreffen. De beantwoording van de vraag of een dergelijke verplichting als een inbreuk op de onaantastbaarheid van het lichaam moet worden beschouwd houdt sterk verband met de afbakening van het begrip onaantastbaarheid van het lichaam, welke reeds eerder in deze memorie van toelichting ter sprake is gekomen. Deze afbakening zal allereerst door de regelgevende organen en wellicht mede door de rechtsprekende organen moeten geschieden.

Voor wat de ter uitvoering van artikel 1.10a tot stand te brengen wetgeving betreft, wijzen wij op het in dit wetsontwerp opgenomen artikel A 1.10a. Ingevolge dit additionele artikel treedt artikel 1.10a eerst na vijf jaren of op een bij of krachtens de wet te bepalen eerder tijdstip in werking. Deze termijn kan volgens artikel A1.10a bij de wet voor ten hoogste vijf jaren worden verlengd. Verder kan het tijdstip van inwerkingtreding voor de onderscheidene toepassingsgebieden van artikel 1.10a verschillend worden gesteld. Artikel A1.10a is gelijk aan de overgangsbepaling, die de inwerkingtreding regelt van het nieuwe artikel over de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (artikel A1.10 en 1.10). De thans bestaande voorschriften op het terrein van het recht op onaantastbaarheid van het menselijk lichaam zullen een formeelwettelijke basis moeten verkrijgen voor zover dit thans niet reeds het geval is. In dit verband verwijzen wij naar het overzicht van voorschriften in bijlage E bij de nota (Kamerstuk 15 463, nr. 2, blz. 34).

Er moet rekening mee worden gehouden dat de gebruikelijke termijn van 5 jaar om de inwerkingtreding van nieuwe artikelen over grondrechten uit te stellen, te kort zal blijken te zijn om de vereiste wettelijke voorzieningen te treffen.

Artikel A 1.10a biedt een oplossing indien een langere termijn benodigd mocht zijn. Er zal echter naar moeten worden gestreefd artikel 1.10a binnen 5 jaar in werking te laten treden.

De Minister-President,
Minister van Algemene Zaken,
A. A. M. van Agt

De Minister van Binnenlandse Zaken,
H. Wiegel

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

