

Zitting 1976–1977

13 872

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

Nr. 11

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 18 november 1976

In het eindverslag is een aantal vragen en opmerkingen naar voren gebracht, waarop wij in deze nota zullen ingaan. Aangezien deze vragen en opmerkingen alle van leden van de V.V.D.-fractie afkomstig zijn, hebben wij dat in het hiernavolgende niet telkens weer vermeld.

Niet voorgestelde grondrechten

Allereerst wordt de vraag opgeworpen of het niet gewenst is naast de opdracht aan de overheid maatregelen te nemen ter bevordering van de volksgezondheid (artikel 1.21 van wetsontwerp 13 873) een recht op te nemen waardoor de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam afzonderlijk wordt gewaarborgd. De voorgestelde bepalingen ter eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer zouden in dat opzicht te weinig concrete bescherming bieden. Verwezen wordt onder meer naar artikel 2, lid 2, van de Grondwet van de Bondsrepubliek Duitsland en naar hetgeen zich met betrekking tot de fluoridering van drinkwater heeft afgespeeld.

Wij menen, dat de door ons voorgestelde bepaling over de persoonlijke levenssfeer in voldoende mate de gewenste bescherming zal bieden. In de memorie van toelichting hebben wij reeds naar voren gebracht, dat naast het ruimtelijke aspect van de persoonlijke levenssfeer ook andere terreinen zijn aan te wijzen, waarop de bescherming van de persoonlijke levenssfeer betrekking kan hebben. Zo hebben wij ter aanduiding van het begrip persoonlijke levenssfeer erop gewezen, dat onder dat begrip wel wordt verstaan: de onbevangenheid van de mens in een reeks situaties, het afwezen van inmenging van buitenaf. Daarbij kan ook gedacht worden aan de fysieke integriteit. Wij wijzen hierbij op een resolutie van januari 1970 van de Raadgevende Vergadering van de Raad van Europa over het recht op privacy (Res. 428 (1970) Council of Europe, Collected Texts 1974 blz. 906-909; deze verklaring is opgenomen in kamerstuk 10 373, nr. 3, zitting 1969–1970). Daarin wordt verklaard dat het recht op privacy mede de fysieke integriteit betreft.

Naast het recht op de persoonlijke levenssfeer, is naar ons oordeel geen behoefte aan een recht op de integriteit van het menselijk lichaam. De juridische betekenis van een dergelijke bepaling lijkt immers naast een bepaling over de bescherming van de persoonlijke levenssfeer moeilijk aan te geven.

Bovendien zou de formulering van de beperkingsbevoegdheid waarschijnlijk even ruim moeten zijn als het geval is bij de bepaling over de persoonlijke levenssfeer, gezien reeds de in het eindverslag vermelde voorbeelden van wettelijke bepalingen, die ingrepen in het menselijk lichaam onder bepaalde omstandigheden mogelijk maken.

Horizontale werking

Het wordt betreurd, dat de Regering er niet in geslaagd is een inventarisatie te maken ter beantwoording van de vraag welke grondrechten wel en welke niet voor horizontale werking in aanmerking komen. Wij menen in de memorie van antwoord (blz. 10) te hebben aangetoond, dat dit niet aan de Regering kan worden verweten doch dat dit voortvloeit uit de aard van de problematiek van de horizontale werking.

De Regering heeft voorzichtig en met nuances van haar positieve instelling jegens de horizontale werking blijk gegeven. Het lijkt ons, dat de juridische betekenis van dit oordeel van de Regering – een van de factoren in het proces van rechtsvorming ten aanzien van dit onderwerp – daarmee overeen zal stemmen. Het is een opvatting die, wanneer de situatie zich voordoet, van invloed kan zijn op de bepaling van het standpunt van de Regering met betrekking tot voorschriften en maatregelen welke op de uitoefening van grondrechten in de horizontale verhoudingen betrekking hebben. Verder kan zij van invloed zijn bij de oordeelvorming door andere bij de rechtsvorming ten aanzien van dit onderwerp betrokken organen.

Artikel 1.1 (gelijkheid; non-discriminatie) en artikel 1.3 (benoembaarheid)

De werking van artikel 1.1 is tweeledig. Het artikel bevat een rechtstreeks werkend recht waarop de burger zich voor de rechter kan beroepen. Vervolgens bevat het voor wetgever en bestuurlijke overheid de norm dat zij de bedoelde ongelijke behandeling en discriminatie achterwege behoren te laten.

Dat wij de toevoeging van de politieke gezindheid als discriminatiekenmerk relevant en uitvoerbaar achten, berust op een taxering van onder meer de bestuurlijke en politieke situatie in ons land. Naar onze mening is vermelding van andere in de internationale verdragen voorkomende non-discriminatiegronden in de Nederlandse Grondwet naast de door ons voorgestelde niet zinvol. De norm om niet naar politieke gezindheid te discrimineren staat in de belangstelling. Het is ook een norm welke de vele overheidsorganen zich voortdurend bij hun beleid bewust moeten zijn en waarvan de toepassing wel tot discussie en kritiek heeft geleid. Wat de burgemeestersbenoemingen betreft is het niet uitgesloten dat mede aan de politieke gezindheid van een kandidaat indicaties worden ontleend voor de beantwoording van de vraag of hij voor het burgemeestersambt geschikt is en voldoet aan de normen die daarvoor mogen worden gesteld. Daarbij zal de politieke gezindheid slechts één gegeven temidden van andere zijn en zal op de voorgrond moeten staan, dat het steeds gaat om de beoordeling van een concrete kandidaat voor een met name aangegeven functie. Wij moeten er daarbij rekening mee houden dat er in de Nederlandse samenleving personen zijn met een gezindheid, die is gericht op het vervangen van de rechtsstaat door een dictatoriaal regime of van wie niet verwacht mag worden dat zij onder alle omstandigheden hun functie in overeenstemming met de eisen van een democratische rechtsstaat zullen vervullen. Dergelijke personen kunnen de toetsing aangaande de geschiktheid voor de functie niet doorstaan.

Ten slotte een antwoord op de vraag, of de artikelen 1.1 en 1.3 voor de burgers ruimte bieden om bij de rechter een vermeende discriminatoire daad aan te tasten, ook indien die daad niet heeft geleid tot een beschikking als bedoeld in artikel 2 Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. De artikelen 1.1 en 1.3 bevatten normen, die de burger rechtstreeks kan inroepen in rechtspraak en in bestuur. Dit beroep zal, ons beperkende tot de rechtspraak, wel bij die rechter moeten worden ingesteld tot wiens com-

petentie het behoort te oordelen over de in het geding zijnde discriminatoire handeling van de overheid. Indien die handeling geen beschikking vormt als bedoeld in artikel 2 Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen zal daarom het beroep op de afdeling rechtspraak van de Raad van State niet mogelijk zijn. Wel kan dan beroep op een andere rechter openstaan. Zo zou men zich tot de gewone rechter kunnen richten met een actie krachtens artikel 1401 BW.

Artikel 1.4 (kiesrecht)

Bij artikel 1.4 is de vraag gesteld waarom de Regering het vastleggen van het enkelvoudige stemrecht als principe, zoals dat indertijd door het amendement-Troelstra aan artikel 90 Grondwet is toegevoegd, in het nieuwe artikel 1.4 heeft laten vallen. Wij merken op, dat hier een onderscheid moet worden gemaakt. De in 1917 door het amendement-Troelstra in de Grondwet opgenomen tweede volzin van artikel 90, eerste lid, sluit uit dat bepaalde categorieën kiezers meer stemmen zouden mogen uitbrengen dan andere categorieën. Niet wordt uitgesloten een stelsel waarbij elke kiezer meer dan één stem uitbrengt, bij voorbeeld op meerdere kandidaten of zowel op een partij als op een kandidaat. De bewoordingen van het amendement-Troelstra zouden de indruk kunnen wekken dat ook laatstbedoelde mogelijkheden uitgesloten zijn. Bij de behandeling van het amendement is dit punt ook ter sprake gekomen en is duidelijk komen vast te staan dat de bepaling alleen beoogt te verzekeren dat alle kiezers een gelijk stemrecht hebben. Dit werd aangeduid als het verbod van meervoudig stemrecht. Dit verbod nu ligt eveneens opgesloten in het voorgestelde artikel 1.4. Dit artikel sluit niet uit stelsels, waarbij alle kiezers meer dan één stem uitbrengen, maar artikel 90, eerste lid, tweede volzin doet dat, zoals gezegd, ook niet. Het voorgaande bedoelt alleen uitsluitel te geven over wat onder artikel 90 en krachtens het voorgestelde artikel 1.4 wel en niet mogelijk is. Enig voornemen om een stelsel, waarbij de kiezer meer stemmen uitbrengt, in het leven te roepen bestaat bij ons niet.

Artikel 1.13 (onteigening)

Gevraagd wordt of de opvatting, dat artikel 1.13 de wetgever toestaat bij de vaststelling van de schadeloosstelling zowel van de marktwaarde als van de gebruikswaarde uit te gaan, tot gevolg heeft dat het schadeloos stellen van een onteigende niet meer meebrengt dat deze vermogensrechtelijk in dezelfde positie wordt gebracht als waarin hij voor de onteigening verkeerde.

De vraag lijkt te veronderstellen, dat de onteigende thans in alle gevallen het recht heeft op een schadeloosstelling bij onteigening, die hem vermogensrechtelijk in dezelfde positie brengt als waarin hij voor de onteigening verkeerde. In de jurisprudentie over de schadeloosstelling bij onteigening is echter de regel, dat de toe te kennen schadeloosstelling de onteigende in een financiële toestand moet brengen gelijkwaardig aan die, waarin hij zich zou hebben bevonden indien de onteigening niet zou hebben plaatsgevonden, bepaald geen absoluut gegeven. De vraag ziet eraan voorbij, dat in zich voordoende gevallen lang niet altijd duidelijk is welke inhoud de begrippen waarde en schade hebben. De wetgeving en de jurisprudentie getuigen hiervan. Zo blijkt uit de jurisprudentie vanaf het begin van deze eeuw, dat in een aantal gevallen bij de waardebepaling van het te onteigenen goed waardevermeerderende invloeden van bepaalde planologische maatregelen van de overheid worden uitgeschakeld. In de wetgeving en de rechtspraak is steeds opnieuw gezocht naar aanpassing en concretisering van het begrip schadeloosstelling. Wij wijzen er hierbij op, dat daarbij door de Grondwet zelfs in de eerste plaats aan de wetgever een taak is toebedeeld. Elke concretisering van het begrip «schadeloosstelling» dient daarbij te zijn gebaseerd op het beginsel van de «égalité devant les charges publiques». Voor de onteigening betekent dit, dat, indien een burger verplicht is goederen af te staan, welke de

overheid in het algemeen belang nodig heeft, de overheid daarom nog niet gerechtigd is de onteigende burger anders dan zijn medeburgers van wie niets is onteigend ten gunste van de publieke zaak in het bijzonder te benadelen. De schadeloosstelling heeft tot doel deze door de onteigening veroorzaakte ongelijkheid op te heffen.

Zal het toekennen aan lagere organen van een autonome bevoegdheid tot het verlenen van schadevergoeding ook inhouden dat onteigening kan geschieden krachtens besluiten van gemeenteraden, aldus wordt in het eindverslag gevraagd. Wij wijzen erop, dat de opmerking in de memorie van antwoord over het toekennen van schadevergoeding krachtens autonome bevoegdheid betrekking had op het derde lid, dus niet op onteigening maar – afgezien van de vernietiging en onbruikbaarmaking – op beperking in de uitoefening van het eigendomsrecht. Dat beperken is mogelijk in de autonome sfeer; onteigening daarentegen is ingevolge het eerste lid, evenals thans het geval is, slechts mogelijk bij of krachtens de wet. Dat schadevergoeding krachtens autonome bevoegdheid mag worden toegekend wegens beperking van het eigendomsrecht (lid 3) brengt dan ook niet mee, dat onteigening (lid 1) krachtens autonome bevoegdheid zou zijn toegestaan.

Additionele artikelen

Ten slotte is de vraag gesteld waarom een verantwoorde inventaris van de ten gevolge van de voorgestelde grondwetswijzigingen noodzakelijk geworden wetswijzigingen nog niet beschikbaar is en of die wetswijzigingen geen rol hebben gespeeld bij het beraad over de vraag of tot grondwetswijziging moest worden overgegaan. Wij merken op, dat bij het concipiëren van de voorgestelde artikelen is nagegaan in hoeverre uit een bepaalde redactie van een concept-artikel voortvloeiende aanpassing van de wetgeving aanvaardbaar zou zijn, afgewogen tegen het belang dat in deze redactie van het nieuwe artikel was gelegen. Soms heeft dit tot wijziging van het concept-artikel geleid, in andere gevallen tot de conclusie dat het concept-artikel moest worden gehandhaafd en de wetgeving diende te worden aangepast. Zo'n afweging kan in een aantal gevallen op verantwoorde wijze plaatsvinden ook al beschikt men nog niet over een volledige inventaris van de noodzakelijke aanpassingen van de wetgeving. Zo leidt, om een voorbeeld te noemen, het uitbreiden van het vereiste van formele wetgeving voor het beperken van grondrechten ertoe, dat een aantal beperkingen, die in een algemene maatregel van bestuur voorkomen, naar de formele wet moeten worden overgeheveld. Dat overhevelen is in vele gevallen mogelijk en dikwijls kan daartoe op verantwoorde wijze worden besloten, ook al zijn op dat moment nog niet alle noodzakelijke aanpassingen geïnventariseerd. Het hangt van de aard en de gecompliceerdheid van het onderwerp af in welke mate de noodzakelijke aanpassingen in kaart moeten zijn gebracht om tot verantwoorde besluitvorming over te gaan. Overigens zijn in de memorie van toelichting bij verschillende artikelen voorbeelden genoemd van wetgeving, die moet worden aangepast.

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

De Minister van binnenlandse Zaken, a.i.,
J.M. den Uyl

De Staatssecretaris van Justitie,
H.J. Zeevalking