

# **DE NOODZAKELIJKHEID VAN HET GRONDWETTELIJKE SYSTEEM VAN BEPERKINGEN VAN GRONDRECHTEN**

## ***Inleiding***

In dit essay bespreek ik de noodzaak van het grondwettelijke systeem van beperkingen van grondrechten. Als je het eerste hoofdstuk van de Grondwet nader beschouwt dan kom je al snel tot de constatering dat deze wet opening geeft tot afwijking van de grondrechten. In artikel 7 lid 1 van de Grondwet zien we dit als volgt verwoord:

*“Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.”*

Het eerste zinsdeel stelt dat iedereen vrijheid van meningsuiting heeft. Het tweede zinsdeel maakt hier echter een uitzondering op en stelt dat de wet beperking kan stellen aan deze vrijheid. Deze laatste bepaling wordt dan ook een grondwettelijke beperkingsclausule genoemd. Naast de beperkingsclausule op de vrijheid van meningsuiting vind je ook andere beperkingsclausules, bijvoorbeeld in artikel 6 (vrijheid van godsdienst en levensovertuiging) en artikel 8 (vrijheid van vereniging):

*“...behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.”* respectievelijk *“Bij de wet kan dit recht worden beperkt in het belang van de openbare orde.”*

De grondrechten van artikel, 1, 3, 5, 16 en 114 Grondwet bevatten geen beperkingsclausule en kunnen derhalve, niet zonder een grondwetwijziging worden beperkt.

## ***Algemene & bijzondere beperkingen***

Binnen de beperkingen van grondrechten kan men onderscheid maken tussen bijzondere en algemene beperkingen. Van een bijzondere beperking is sprake wanneer haar doelstelling rechtstreeks gericht is op het beperken van een grondrecht. Een algemene beperking houdt in dat zij niet zozeer tot doelstelling heeft een grondrecht te beperken, maar dat dit wel gebeurt als een neven-effect.<sup>1</sup>

Een bijzondere beperking is bijvoorbeeld de doorzoeking van een woning door de politie op last van een huiszoekingsbevel. De doelstelling van de doorzoeking is rechtstreeks gericht op het beperken van het grondrecht genoemd in artikel 12 Grondwet.

Een algemene beperking is bijvoorbeeld van toepassing op artikel 42 (Reglement verkeersregels en verkeerstekens), wat stelt dat het in het belang van de verkeersveiligheid voor voetgangers verboden is om op autowegen te lopen,

---

<sup>1</sup> C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987, Kluwer, Deventer 1987, blz. 52; M.C. Burkens, Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht, Zwolle 1989, blz. 119.

maar een neveneffect is dat het recht op betogen, artikel 9 Grondwet, wordt beperkt.

Het belang van het onderscheid tussen deze twee beperkingen is dat de bijzondere beperkingen alleen toegestaan zijn als deze gebaseerd zijn op een grondwettelijke beperkingsclausule.

Ondanks dat de grondwetgever bij de grondwetherziening van 1983 heeft aangegeven dat ook algemene beperkingen dienen te zijn gebaseerd op een beperkingsclausule blijft de jurisprudentie ook na 1983 bij haar oude standpunt dat de algemene beperkingen niet op een grondwettelijke beperkingsclausule dienen te berusten.<sup>2</sup> Voorbeelden hiervan zijn een uitspraak in het kader van artikel 7 Grondwet en een uitspraak in het kader van artikel 6 Grondwet.

*In het eerste geval had de eigenaar van een drukpers niet de benodigde vergunning in het kader van de hinderwet. Hij beriep zich op de vrijheid van drukpers, hetgeen uiteraard werd afgewezen door de Hoge Raad.<sup>3</sup>*

*In de tweede zaak gebruikte een kerkgenootschap in strijd met het bestemmingsplan een ruimte om bijeenkomsten te houden, de gemeente dreigde met bestuurs-*

*dwang. Het kerkgenootschap stelde dat dit in strijd was met de godsdienstvrijheid. Ook dit werd afgewezen door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>4</sup>*

### ***Actuele beperkingen van grondrechten.***

Laatst las ik in de krant dat Geert Wilders voorstelt dat artikel 1 van de Grondwet aangepast dient te worden. Hij wil namelijk een artikel 1 Grondwet waarin gesteld wordt dat de Nederlands christelijke cultuur de ‘Leitkultur’ is.<sup>5</sup> Dit lijkt op het Animal farm citaat van George Orwell, “*all animals are equal but some animals are more equal than others.*” Je zou je in ons land geen artikel 1 Grondwet kunnen voorstellen waar een bepaalde cultuur superieur boven de andere culturen wordt verklaard. Zoiets als, ‘In beginsel heeft een ieder recht op een gelijke behandeling tenzij de wet anders bepaalt.’

Een andere recente grondwetsbeperking vloeit voort uit de vernieuwde terrorismewetgeving. Door de invoering van artikel 114b Strafrecht, wat samenspanning met een terroristisch oogmerk strafbaar maakt, wordt onder andere het grondrecht van eerbiediging en bescherming van de persoonlijke levenssfeer sterker beperkt. Wetgeving van deze aard kan worden ingevoerd zonder

<sup>2</sup> C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetherzieningen 1983 en 1987, Kluwer, Deventer 1987, blz. 52.

<sup>3</sup> HR 11 februari 1986, NJ 1986, 673 – Hinderwet.

<sup>4</sup> ARRS 16 februari 1989, AB 1990, 9 – Evangeliegemeente De Deur.

<sup>5</sup> NRC Next, woensdag 22 maart 2006

dat daarvoor een grondwetwijziging nodig is. De beperkingsclausules bieden daar voldoende bodem voor. Het enige wat hiervoor aangepast diende te worden was de visie over het waarborgen van de maatschappelijke veiligheid en de strafwetgeving.

### ***Belangrijke elementen voor de formulering van de beperkingsclausule***

In de literatuur worden verschillende belangrijke elementen voor de formulering van beperkingsclausules besproken. Belangrijke elementen zijn: de grondwettelijke delegatieterminologie, de rechtsstaatgedachte, het democratie-beginsel en het toetsingsverbod. Hieronder zal ik verder ingaan op deze elementen.

#### **Grondwettelijke delegatieterminologie**

Beperkingsbevoegdheid ligt in beginsel bij de formele wetgever, soms is er een mogelijkheid tot beperking, bijvoorbeeld Artikel 10 lid 1 Grondwet:

*Ieder heeft, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer.*

De beperkingsclausule: “*Behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen*” duidt er op dat delegatie is toegestaan. Deze delegatie terminologie vind je ook in de beperkingsclau-

sules van artikel 11 Grondwet, onaan-tastbaarheid van het menselijk lichaam en artikel 12 Grondwet, Binnentreden woningen.<sup>6</sup>

#### **Rechtsstaatgedachte**

De grondrechtgedachte ontstond in de Franse en Amerikaanse revolutie van de achttiende eeuw onder invloed van de Verlichting. Men stelde dat ieder mens bepaalde vrijheden heeft die de Staat dient te respecteren. Dit gedachtegoed vormt sindsdien een zeer belangrijk onderdeel van de Westerse staatsidee.<sup>7</sup>

Het legaliteitsbeginsel is een centraal element in de rechtsstaatgedachte. De strekking van het legaliteitsbeginsel is dat de burger voldoende rechtszekerheid dient te hebben. Het overheidsop-treden moet berusten op en overeenkomen met kenbare en voldoende bepaalde algemene regels.<sup>8</sup>

Nemen we artikel 12 Grondwet, binnentreden woningen in ogenschouw. Dan zien we dat de woning van een burger alleen door de overheid binnengetreden mag worden bij of krachtens het door de wet bepaalde. Dit betekent dat er regels gesteld dienen te worden zodat de burger zekerheid heeft over de bevoegdheden van de overheid op dit vlak.

---

<sup>6</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Kluwer, Deventer 2005, blz. 401.

<sup>7</sup> Van der Pot – Donner, *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Tjeenk Willink 2001, blz. 228.

<sup>8</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Kluwer, Deventer 2005, blz. 329.

Wanneer algemene regels ontbreken bestaat het risico op willekeurig optreden van de overheid en komt de rechtszekerheid in het geding. De grondrechten van het eerste hoofdstuk van de grondwet dwingen af dat de legitimatie van het overheidsoptreden in dit kader voortvloeit uit de wet.<sup>9</sup>

### Democratiebeginsel

In onze Westerse samenleving is vrijwel iedereen overtuigd van de gedachte dat democratie de beste waarborg is voor de vrijheid van meningsuiting, verdraagzaamheid voor alle maatschappelijke groeperingen en gelijke kansen voor iedereen. Een democratische regering is gebaseerd op de wil van het volk, die regelmatig tot uitdrukking wordt gebracht in vrije en eerlijke verkiezingen. Deze gedachte is verwoord in Het Handvest van Parijs van 21 november 1990 voor een nieuw Europa.<sup>10</sup>

Er zijn grondrechten die de democratie dienen te waarborgen, zoals de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vergadering en betoging. Beperkingen moeten nadrukkelijk zijn vermeld in de wet.

<sup>9</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Kluwer, Deventer 2005, blz. 330.

<sup>10</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Kluwer, Deventer 2005, blz. 334.

### Toetsingsverbod

De regering stelt in de discussie omtrent de Grondwetsherziening van 1983 dat het toetsingsverbod van kracht dient te blijven. De rechter zou in politieke kwesties kunnen raken en bovendien moest dit een onschendbaarheid van het recht waarborgen.<sup>11</sup> Hierop werd het artikel 131, tweede lid Grondwet vervangen door artikel 120 Grondwet:

*De rechter treedt niet in de grondwettigheid van wetten en verdragen.*

Dit artikel kan echter worden omzeild wanneer de mogelijkheid tot beperking is gedelegeerd naar lagere wetgeving.<sup>12</sup>

### *Beperkingsclausules in het belang van grondrechtenbescherming.*

Beperkingen van grondrechten zijn geoorloofd en zelfs vereist indien en zodra de vrijheid van de een botst met de vrijheid van de ander.<sup>13</sup>

A. M. Donner, citeert in zijn opstel van de bundel opgedragen aan Langemeijer een zin van Langemeijer:

*‘Juist de onvermijdelijk ruime formulering van internationaal erkende grondrechten brengt de*

<sup>11</sup> C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, blz. 33.

<sup>12</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Kluwer, Deventer 2005, blz. 402.

<sup>13</sup> C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Kluwer, Deventer 2005, blz. 400.

*noodzakelijkheid mede om bij de uitlegging ervan een absolute-ring te vermijden, anders gezegd om in het oog te houden, dat een grondrecht, hoezeer men het tegen beperkingen heeft willen waarborgen, toch bestemd is om te gelden binnen een bestaande rechtsorde, die nu eenmaal een menigte van belangen te beschermen en te coördineren heeft, zodat altijd de mogelijkheid open blijft, dat de eisen van een ander belang zo groot zijn en de beperkingen in de verwezenlijking van het door het grondrecht beschermde belang, die ter vervulling van de eisen nodig zijn, zo onbetekend, dat het grondrecht niet geacht mag worden die beperkingen uit te sluiten.'*

Grondrechten zijn minder eenvoudig aan te passen dan gewone wetgeving. Als Wilders met een idee komt artikel 1 van de grondwet aan te passen is de kans groot dat dit niet eens een serieuze discussie teweeg brengt. Waarom? Het is een grondrecht en dat behoort standvastig te zijn, dat verander je niet zomaar in een opwelling. Bovendien zou dat in strijd zijn met internationale verdragen. Grondrechten dienen als basisrechten ter waarborging van de rechtszekerheid en de democratie.

Als er geen beperkingsclausule waren dan zouden de grondrechten hun kracht verliezen en zouden ze minder serieus worden genomen, omdat ze dan te star zouden zijn om te adapte-

ren aan veranderingen van maatschappelijke belangen. Zou men dit probleem willen omzeilen door alle mogelijke uitzonderingen van beperkingen van grondrechten als vast te clausuleren dan zou men zich vermoeien met een onmogelijke taak, men kan nu eenmaal niet in de toekomst kijken.<sup>14</sup>

De invoering van beveiligingscamera's in het openbaar stuitte op verzet. Men vond dit een schending van de privacy, nu zijn deze algemeen geaccepteerd en schijnt het zelfs dat mensen het aangenaam vinden dat ze er zijn. De nieuwe terrorisme wetgeving ondervindt veel kritiek, maar zou dat ook zo zijn als er in ons land dagelijks aanslagen worden gepleegd?

---

<sup>14</sup> A.M. Donner, Grondrechten als constitutionele rechten, in Speculum Langemeijer, 31 rechtsgeleerde opstellen, Tjeenk Willink, Zwolle 1973, blz. 23.

## ***Bronvermelding***

### **Literatuur**

- C.A.J.M. Kortmann, Constitutioneel recht, Kluwer, Deventer 2005.
- Van der Pot – Donner, Handboek van het Nederlandse staatsrecht, Tjeenk Willink, Zwolle 2001.
- M.C. Burkens, Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht, Zwolle 1989.
- A.M. Donner, Grondrechten als constitutionele rechten, in Speculum Langemeijer, 31 rechtsgeleerde opstellen, Tjeenk Willink, Zwolle 1973.
- C.A.J.M. Kortmann, De Grondwetherzeningen 1983 en 1987, Kluwer, Deventer 1987.

### **Rechtspraak**

- HR 11 februari 1986, NJ 1986,673 – Hinderwet
- ARRS 16 februari 1989, AB 1990,9 – Evangeliegemeente De Deur

### **Nieuwsblad**

- NRC Next, woensdag 22 maart 2006