

VOORWOORD BIJ DE VIJFDE DRUK

Dit commentaar omvat zowel de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden als het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Grondwet en Statuut zijn in veel opzichten met elkaar verstrengeld. Het Statuut regelt de rechtsorde van het Koninkrijk, waarin Nederland een staatsrechtelijk samenwerkingsverband heeft met de Caribische landen in het Koninkrijk. De Grondwet is te beschouwen als de formele constitutie of 'basiswet' van Nederland, maar regelt deels ook het constitutionele recht van het Koninkrijk.

Bij deze bewerking is uitgangspunt geweest dat het commentaar op de Grondwet en op het Statuut zoveel mogelijk op dezelfde wijze is vorm gegeven. Dat betekent dat gekozen is voor een beknopt commentaar waarin het positieve recht zo objectief mogelijk is weergegeven. Kritische beschouwingen ontbreken veelal. Volstaan wordt met een beschrijving en uitleg van de bepalingen in de Grondwet en in het Statuut naar geldend recht. Waar nodig wordt verwezen naar relevante wetgeving en jurisprudentie. In het bijzonder verwijst de tekst op veel plaatsen naar de kamerstukken van de grondwetsherzieningen vanaf 1983 en de kamerstukken inzake de totstandkoming van het Statuut. Voorts wordt veelvuldig verwezen naar de artikelsgewijze commentaren van Kortmann (C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen van 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987) en Van Helsdingen (W.H. van Helsdingen, *Het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden. Wordingsgeschiedenis, commentaar en praktijk*, 's-Gravenhage: Staatsdrukkerij en uitgeverijbedrijf 1957). Bij het commentaar op de grondrechten in de Grondwet wordt ook verwezen naar relevante bepalingen uit het EVRM en het EU-recht en enige belangrijke jurisprudentie van het EHRM.

Buiten de hieronder genoemde redacteurs die tevens als auteur verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de teksten van het commentaar op de Grondwet en het Statuut heeft daarnaast Joseph Fleuren als auteur de bewerking op zich genomen van het commentaar op een aantal bepalingen uit hoofdstuk 5 van de Grondwet.

Hoewel aan deze uitgave grote zorg is besteed, kunnen bij het gebruik ervan fouten en/of tekortkomingen aan het licht komen. Redactie en uitgever stellen het zeer op prijs indien de gebruiker hen van gebleken onnauwkeurigheden op de hoogte brengt. Ook overigens houden zij zich aanbevolen voor suggesties ter verbetering van deze uitgave. U kunt schrijven naar de uitgever, Postbus 23, 7400 GA Deventer, of mailen naar Tekst-Commentaar@wolterskluwer.com. Voor het laatste nieuws over Tekst & Commentaar kunt u [@TekstCommentaar](https://twitter.com/TekstCommentaar) volgen op Twitter.

De tekst van deze uitgave werd afgesloten per 15 augustus 2018.

De redactie
Paul Bovend'Eert
Hansko Broeksteeg
Derk Bunschoten
Gerhard Hoogers

INHOUD

	Voorwoord	V
	Lijst van afkortingen	IX
	Grondwet	1
Hoofdstuk 1	Grondrechten	5
Hoofdstuk 2	Regering	79
§ 1	Koning	80
§ 2	Koning en ministers	95
Hoofdstuk 3	Staten-Generaal	115
§ 1	Inrichting en samenstelling	115
§ 2	Werkwijze	141
Hoofdstuk 4	Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en vaste colleges van advies	155
Hoofdstuk 5	Wetgeving en bestuur	165
§ 1	Wetten en andere voorschriften	165
§ 2	Overige bepalingen	177
Hoofdstuk 6	Rechtspraak	213
Hoofdstuk 7	Provincies, gemeenten, Caribische openbare lichamen, waterschappen en andere openbare lichamen	229
Hoofdstuk 8	Herziening van de Grondwet	251
Additionele artikelen		257
	Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden	261
§ 1	Algemene bepalingen	267
§ 2	De behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk	279
§ 3	Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking	322
§ 4	De staatsinrichting van de landen	331
§ 5	Overgangs- en slotbepalingen	350
	Trefwoordenregister Grondwet	371
	Trefwoordenregister Statuut	389

Grondwet

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, Stb. 1815, 45, zoals laatstelijk gewijzigd op 1 november 2017, Stb. 2017, 426 (i.w.tr. 17-11-2017)

[Inleidende opmerkingen]

1. Geschiedenis. Bij de vestiging van het Koninkrijk in 1814 werd de Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden vastgesteld. De belangrijkste wijzigingen van de Grondwet worden hier kort weergegeven. Bij gelegenheid van de samenvoeging met België in 1815 werd de Grondwet alweer vervangen en ingrijpend gewijzigd: tweetalige grondwet, tweekamerstelsel, indirecte verkiezing Tweede Kamer, benoeming leden Eerste Kamer, recht van petitie, drukpersvrijheid, bescherming woning. De Grondwet van 1840 is aangepast aan de afscheiding van België; invoering strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid en het contraseign. De herziening van 1848 behelsde diep ingrijpende wijzigingen in de inrichting van ons staatsbestel: politieke ministeriële verantwoordelijkheid en inlichtingenplicht, rechtstreekse verkiezing Tweede Kamer, indirecte verkiezing Eerste Kamer, recht van kamerontbinding, recht van initiatief en amendement, enquêterecht, jaarlijkse begroting (budgetrecht), vrijheid van onderwijs, verenigingsvrijheid, briefgeheim, hoofdstructuur van de decentralisatie, scheiding kerk en Staat, toetsingsverbod van wetten. Na de ingrijpende staatkundige herzieningen van 1840 en 1848 hield de Grondwet in grote lijnen in deze vorm stand tot 1983. De herziening van 1887 bracht een verruiming van het kiesrecht (afschaffing census); voorts zittingsduur Tweede Kamer vier jaar, vergroting ledental van beide kamers, vereiste van een wettelijke grondslag voor door straffen te handhaven algemene maatregel van bestuur. De herzieningen van 1917 respectievelijk 1922 houden belangrijke wijzigingen in voor het functioneren van de democratie: algemeen actief en passief kiesrecht voor mannen en vrouwen, landelijk stelsel van evenredige vertegenwoordiging voor Tweede en Eerste Kamer, incompatibiliteit van ministerschap en kamerlidmaatschap; voorts gelijke financiering van openbaar en bijzonder onderwijs. De Grondwet van 1948 staat aan de basis van de nieuwe verhoudingen binnen het Koninkrijk: erkenning zelfstandigheid Indonesië, bijzondere bepalingen inzake de overgang naar een nieuwe rechtsorde. De herzieningen van 1953 en 1956 betreffen vooral de buitenlandse betrekkingen: voorafgaande parlementaire goedkeuring voor verdragen, directe toepasbaarheid en voorrang van een ieder verbindende verdragsbepalingen. In 1956 wordt het aantal kamerleden verhoogd tot 150 leden Tweede Kamer, respectievelijk 75 leden Eerste Kamer. De tekst van de huidige Grondwet dateert grotendeels van de algehele grondwetsherziening van 1983. Ingevolge het KB van 1 februari 1983, *Stb.* 68, is de Grondwet afgekondigd door de uitgifte van een Buitengewone editie van de Nederlandse *Staatscourant* van 17 februari 1983. De nieuwe Grondwet trad toen ook in werking. De definitieve nummering is vervat in het KB van 17 februari 1983, *Stb.* 70. Deze algehele herziening betrof vooral de vorm, de inrichting

van de hoofdstukken en de formulering van de bepalingen. De grondwetgever bereikte de beoogde versoebing door deinstitutionalisering van diverse regelingen, bijvoorbeeld van de samenstelling van de rechterlijke macht, maar de bestaande structuur van de staatsinrichting bleef ongewijzigd. Inhoudelijke wijzigingen betroffen: grondwettelijke delegatieterminologie, zittingsduur van beide kamers vier jaar, verbod doodstraf, en het grondrechtenhoofdstuk waarin behalve het gelijkheidsbeginsel en discriminatieverbod, het recht op persoonlijke levenssfeer en een uitbreiding van de uitingsvrijheid ook sociale grondrechten zijn opgenomen. Sindsdien is de Grondwet herzien in 1987 bij wetten van 3 juni 1987, *Stb.* 1987, 270 en 271, bekendmaking in *Stb.* 1987, 458; inlichtingenplicht, binnentreden woningen. In 1995 bij (rijks)wetten van 10 juli 1995, *Stb.* 401 t/m 404, bekendmaking in *Stb.* 1996, 218; opschorting dienstplicht, afschaffing ontbinding Eerste Kamer bij grondwetsherziening. In 1999 bij wetten van 25 februari 1999, *Stb.* 1999, 133, 134 en 135, en rijkswet van 6 oktober 1999, *Stb.* 1999, 454; nationale ombudsman. In 2000 bij rijkswet van 22 juni 2000, *Stb.* 2000, 294; inzet krijgsmacht ter handhaving van de internationale rechtsorde en bijbehorende inlichtingenplicht. In 2002 bij wet van 7 februari 2002, *Stb.* 2002, 144 en 200 (tekstplaatsing): binnentreden woning. In 2005 bij wet van 20 januari 2005, *Stb.* 2005, 52 en 418 jo. 449 (inwerkingtreding): tijdelijke vervanging kamerleden bij zwangerschap en ziekte. In 2006 bij wet van 16 maart 2006, *Stb.* 2006, 170 en *Stb.* 2006, 240 (tekstplaatsing): samenwerkingschool. En bij wetten van 27 juni 2008, *Stb.* 2008, 272 en 273 en *Stb.* 2008, 348 (tekstplaatsing): schrappen uitsluiting kiesrecht wilsonbekwamen. In 2017 bij wet van 1 november 2017, *Stb.* 2017, 426 (zonder tekstplaatsing): regeling positie van de BES-eilanden in het staatsbestel van Nederland, inclusief deelname aan de verkiezingen van de Eerste Kamer door middel van een kiescollege. Sinds 1814 is de Grondwet 24 maal gewijzigd. Er zijn diverse wijzigingsvoorstellen aanhangig, waarvan een in tweede lezing (art. 131; zie aant. 6).

2. Indeling. De Grondwet bevat acht hoofdstukken: hoofdstuk 1, getiteld Grondrechten; hoofdstuk 2, getiteld Regering; hoofdstuk 3, getiteld Staten-Generaal; hoofdstuk 4, getiteld Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en vaste colleges van advies; hoofdstuk 5, getiteld Wetgeving en bestuur; hoofdstuk 6, getiteld Rechtspraak; hoofdstuk 7, getiteld Provincies, gemeenten, waterschappen en andere openbare lichamen; hoofdstuk 8, getiteld Herziening van de Grondwet. Tot slot bevat de Grondwet vier additionele artikelen van overgangsrechtelijke aard.

3. Terminologie. In de gehele Grondwet speelt één terminologisch vraagstuk een belangrijke rol. Het betreft de mogelijkheid van delegatie door de wetgever in formele zin. Het woord *wet* betekent in de Grondwet *wet in formele zin*, vastgesteld door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk volgens de procedure van art. 81-88. Slechts waar de Grondwet spreekt van *bij of krachtens de wet* dan wel een vorm van het woord *regel* of *regelen* bezigt, is delegatie geoorloofd (*Kamerstukken II 1975/76*, 13872, 3, p. 22 e.v.). Bij gebruik van andere zinswendingen moet de wetgever het onderwerp zelf regelen. Delegatie houdt in elke overdracht van discretionaire of belangrijke bevoegdheid tot regelstelling of tot het nemen van andere besluiten (*Kamerstukken II 1978/79*, 13990, 3, p. 23; *Kamerstukken II 1975/76*, 13872, 3, p. 23). Overdracht van niet-discretionaire bevoegdheden valt niet onder het grondwettelijk delegatiebegrip (*Kamerstukken II 1978/79*, 13990, 6, p. 8). De grens tussen beide is niet scherp. Waar blijkens de gebruikte terminologie delegatie is toegestaan, is in beginsel delegatie aan elk ambt, centraal of

gedecentraliseerd, geoorloofd. Uit de historie, aard en strekking van een bepaling kan echter voortvloeien dat alleen delegatie binnen het centrale overheidsverband mogelijk is. Duidelijke voorbeelden daarvan zijn art. 106 (geldstelsel) en art. 107 (codificatie); voorts ook art. 2 en art. 23. Uit de delegatieterminologie is niet af te leiden in welke mate de wetgever mag delegeren. Alleen de zinswending 'uit kracht van een wet' in art. 107 draagt de wetgever op de essentialia zelf vast te stellen. Bij art. 11 geeft de memorie van toelichting aan dat voor niet als licht aan te merken inbreuken een regeling in de wet zelf is geboden (zie art. 11, aant. 3). Is door gebruik van een der termen delegatie toegestaan, dan kan de wetgever eveneens een machtiging verlenen tot subdelegatie.

4. Verhouding tot het Statuut. De Grondwet is niet de hoogste regeling voor het Koninkrijk. Volgens art. 5 lid 2 van het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden immers neemt de Grondwet de bepalingen van het Statuut in acht. Het Statuut is te zien als de grondwet voor het gehele Koninkrijk, bestaande uit Nederland, Aruba, Curaçao, en Sint Maarten. De Grondwet geldt in beginsel slechts voor Nederland. Volgens art. 5 lid 1 Statuut voor het Koninkrijk geldt zij echter ook voor het gehele Koninkrijk in de daar bedoelde gevallen (zie art. 5 Statuut voor het Koninkrijk, aant. 2 en 3). Indien nodig kan de Grondwet bij gewone wet aan het Statuut worden aangepast (art. 142). Rechterlijke toetsing van de Grondwet aan het Statuut is uitgesloten (art. 120 Gw, art. 49 Statuut voor het Koninkrijk; HR 14 april 1989, NJ 1989/469 (*Harmonisatiewet*)).

5. Verhouding tot het Unierecht. Het Unierecht vormt een rechtstreekse bron van rechten en plichten voor de lidstaten en voor particulieren, met voorrang boven nationale wettelijke voorschriften (HvJ EG 5 februari 1963, C-26/62 (*van Gend en Loos*), HvJ EG 15 juli 1964, C-6/64 (*Costa/ENEL*)). Verklaring nr. 17 bij het Verdrag van Lissabon bevestigt de voorrang van het Unierecht boven het recht van de lidstaten onder de voorwaarden bepaald in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie is ook de nationale grondwet ondergeschikt aan het EU-recht (HvJ EG 17 december 1970, 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*); HvJ EG 9 maart 1978, 106/77 (*Simmenthal*)). Rechtstreeks werkend Unierecht is krachtens verdrag van toepassing in de Nederlandse rechtsorde; de gelding hiervan is niet gebaseerd op het stelsel van art. 93 en art. 94 (HR 2 november 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR1797; zie art. 93, aant. 7).

6. Herzieningsvoorstellen. Verschillende herzieningsvoorstellen zijn aanhangig. Het voorstel Halsema, vervolgens Van Tongeren en nu Buitenweg, strekkende tot invoering van de mogelijkheid van constitutionele toetsing van wetten aan de grondwettelijke klassieke grondrechten is in tweede lezing ingediend, maar de kans dat dit voorstel de vereiste meerderheid van twee derden zal halen in de Tweede en in de Eerste Kamer lijkt klein (*Kamerstukken II 2009/10, 32334, 1-3*; zie art. 120, aant. 3). De Afdeling Advisering van de Raad van State heeft op 29 september 2017 een door de Tweede Kamer verzochte voorlichting aan de Kamer gezonden. Nu de Tweede Kamer, nadat er opnieuw verkiezingen zijn geweest, het herzieningsvoorstel niet in behandeling heeft genomen en geen bijzondere omstandigheden zijn aangevoerd, is niet aan de heroverwegingsplicht voldaan en moet het voorstel als vervallen worden beschouwd; de Kamer moet dienaangaande een uitdrukkelijk besluit nemen, aldus de Afdeling advisering, bij welke opvatting de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken zich aansluit (*Kamerstukken II 2017/18, 32334, 11-13*) (zie art. 137,

aant. 5). In eerste lezing is aangenomen het voorstel tot intrekking van art. 131, strekkende tot de deinstitutionalisering van de benoemingswijze van de commissaris van de Koning en van de burgemeester (art. 131; wet van 24 juni 2015, *Stb.* 2015, 277; *Kamerstukken II* 2011/12, 33239, 1-3). Het wijzigingsvoorstel in tweede lezing is op 17 januari 2018 door de Tweede Kamer aanvaard (*Kamerstukken II* 2016/17, 34716, 2; *Handelingen II* 2017/18, 42-19-1). De Eerste Kamer heeft op 9 juli 2018 een nader voorlopig verslag vastgesteld (*Kamerstukken I* 2017/18, 34716, E). Het voorstel inzake de invoering van een correctief wetgevingsreferendum (wet van 30 september 2014, *Stb.* 2014, 355; *Kamerstukken II* 2005/06, 30174, 1-3) werd met het oog op de herzieningsplicht in tweede lezing als voorstel Van Raak aanhangig gemaakt door een andere partij dan de oorspronkelijke en is op 23 november 2017 door de Tweede Kamer verworpen (*Kamerstukken II* 2016/17, 34724, 1-2; *Handelingen II* 26-15-1). De Staatscommissie Grondwet had tot taak te adviseren over de toegankelijkheid en betekenis van de Grondwet, een preambule, de verhouding tussen nationale en internationale grondrechten, grondrechten in het digitale tijdperk, de beperkingssystematiek van grondrechten, de verhouding tussen Nederlandse constitutionele waarden en internationaal recht. Zij rapporteerde haar bevindingen in 2010 in het *Rapport Staatscommissie Grondwet* (*Kamerstukken II* 2008/09, 31570, 17, bijlage; onder dit Kamerstuknummer zijn ook diverse voorstudies gepubliceerd). Het kabinet neemt met waardering kennis van het rapport, maar ziet in eerste instantie geen dringende maatschappelijke of politieke behoefte om tot herziening van de Grondwet over te gaan (*Kamerstukken II* 2011/12, 31570, 20). Naar aanleiding van een debat in de Eerste Kamer op 11 maart 2014, voortbordurend op de motie-Engels, heeft het kabinet alsnog een voorstel ontworpen strekkende tot het opnemen van een ongenummerde algemene bepaling (*Kamerstukken I* 2013/14, 31570, K). Het voorstel is door beide kamers aanvaard en op 29 maart 2018 in het Staatsblad geplaatst (wet van 9 maart 2018, *Stb.* 2018, 86; *Kamerstukken II* 2015/16, 34516, 2). De voorgestelde, ongenummerde bepaling wordt voor artikel 1 geplaatst en luidt: "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat". Via de door de Eerste Kamer aangenomen motie-Lokin-Sassen leidde het rapport van de Staatscommissie eveneens tot een voorstel voor een bepaling waarin het recht op een eerlijk proces binnen een redelijke termijn voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgenomen. Dit voorstel is ongewijzigd door beide kamers aanvaard en de verklaringswet is op 29 maart 2018 gepubliceerd (wet van 21 februari 2018, *Stb.* 2018, 88; *Kamerstukken II* 2015/16, 34517, 2; zie art. 17, aant. 3). Een herzieningsvoorstel van art. 13, strekkende tot het opnemen van een techniek-onafhankelijk telecommunicatiegeheim, is in eerste lezing aanvaard (wet van 19 augustus 2017, *Stb.* 2017, 334; *Kamerstukken II* 2014/15, 33989, 1-3) (zie art. 13, aant. 6). De behandeling van het voorstel Van der Staaij strekkende tot invoering van een gekwalificeerde meerderheid voor de goedkeuring van verdragen betreffende de Europese Unie is door de Eerste Kamer aangehouden tot na het rapport van de staatscommissie Parlementair Stelsel (*Kamerstukken I* 2016/17, 30874 (R1818), G; *Handelingen EK* 15-8-1 en 9). Andere aanhangige voorstellen betreffen een zorgplicht voor dieren (*Kamerstukken II* 2006/07, 30900, 2), toevoeging aan art. 1 van de discriminatiegronden handicap en hetero- of homoseksuele gerichtheid (*Kamerstukken II* 2009/10, 32411, 2), modernisering van het koningschap (*Kamerstukken II* 2010/11, 32866 (R1958) en *Kamerstukken II* 2010/11, 32867, 2).

[Inleidende opmerkingen]

1. Klassieke en sociale grondrechten. Hoofdstuk 1 is niet onderverdeeld in paragrafen. Niettemin zijn de erin vervatte grondrechten te onderscheiden in klassieke grondrechten en sociale grondrechten. De klassieke of vrijheidsrechten vindt men voornamelijk in art. 1-17, de sociale vanaf art. 18 tot art. 23. Men houde in het oog dat de art. 18-23 enige klassieke grondrechten bevatten, zoals art. 19 lid 3 en art. 23 lid 2 en dat art. 10 bepalingen bevat die niet als klassiek grondrecht zijn aan te merken. Het grondwetsherzieningsvoorstel Halsema, dat beoogt constitutionele toetsing van de wet aan klassieke grondrechten te introduceren, bevestigt deze indeling in zijn opsomming van artikelen waaraan toetsing mogelijk zou worden (wet van 25 februari 2009, *Stb.* 2009, 120; *Kamerstukken II* 2004/05, 28331, 16). De klassieke grondrechten zijn in rechte inroepbaar, de sociale grondrechten zijn dat niet, uitzonderingen daargelaten. De regering nam het standpunt in dat de sociale grondrechten wel in rechte inroepbaar zouden zijn, dat echter de ruime beleidsruimte die deze bepalingen inhouden voor wetgevende en besturende organen maakt dat zij zich niet of nauwelijks tot toetsingscriterium lenen (*Kamerstukken II* 1975/76, 13873, 3, p. 7). De Afdeling neemt in haar uitspraak ABRvS 27 maart 2002, *AB* 2002/272 de inroepbaarheid van het grondrecht tot uitgangspunt, maar in casu blijkt niet van bijzondere omstandigheden die zouden nopen tot een werkelijke toetsing. Klassieke grondrechten houden in het algemeen rechtsplechten tot onthouding voor de overheid in. Sommige van de in de Grondwet onder de klassieke grondrechten geschaarde rechten hebben echter zonder wettelijke uitwerking geen effect, bijvoorbeeld art. 4, dat een gelijk kiesrecht voor Nederlanders waarborgt. In enkele bepalingen is een daartoe strekkende verplichting voor de wetgever expliciet vermeld, bijvoorbeeld art. 10 lid 2 en lid 3. Sociale grondrechten zijn instructienormen voor de regelstellende en bestuursambten. Zij verlangen het leveren van prestaties door de overheid. De omvang hiervan loopt uiteen van een vage doelstelling als 'zorg voor bescherming en verbetering van het leefmilieu' (art. 21) tot meer concrete door de wetgever te effectueren rechten. De noodzaak van sociale grondrechten wordt wel verklaard vanuit de gedachte dat zonder overheidsmaatregelen de klassieke onthoudingsrechten niet effectief gebruikt zouden kunnen worden. Dit argument wordt overigens ook aangevoerd ter onderbouwing van de hierna te bespreken positieve verplichtingen. In de rechtspraak wordt een enkele maal uit klassieke grondrechten een op de overheid rustende verplichting afgeleid tot het leveren van een prestatie, bijvoorbeeld steun aan de pers, politiebepaling bij een demonstratie (bijv. Rb. Zutphen 13 mei 2003, *Gst.* 2003/194) of het ter beschikking stellen van vergaderruimte aan gedetineerden (HR 25 juni 1982, *NJ* 1983/296 (*De Schans*)). Het EHRM is overigens veel sneller geneigd om uit een door het EVRM beschermd recht een op de Staat en de overheidsorganen rustende verplichting af te leiden (zie aant. 7). Niet alle grondwettelijke grondrechten zijn samengebracht in hoofdstuk 1: het verbod van de doodstraf staat in art. 114. De jurisprudentie erkent ook een ongeschreven grondrecht, namelijk het aan enkele grondrechten ten grondslag liggende algemene persoonlijkheidsrecht, dat mede omvat het recht te weten van welke ouders men afstamt (HR 15 april 1994, *NJ* 1994/608; vgl. art. 10, aant. 1). De Grondwet kent geen hiërarchie van

grondrechten; in geval van een conflict van grondrechten zal niet het ene grondrecht op voorhand zwaarder wegen dan het andere.

2. Verticale en horizontale werking van grondrechten. Verticale werking. Verticale werking van grondrechten — met name de klassieke grondrechten — kan worden omschreven als werking tussen de onderdaan en de overheid in al haar hoedanigheden, dat wil zeggen vanuit publiek- en privaatrecht (HR 26 april 1996, *AB* 1996/372 (*Rasti Rostelli*)). In de verticale relatie gelden de grondrechten onverkort (*Kamerstukken II* 1975/76, 13872, 3, p. 15). **Horizontale werking.** Horizontale werking is werking van grondrechten tussen burgers onderling, anders gezegd in verhoudingen waarbij de overheid niet is betrokken. Deze werking is echter een andere dan die tussen onderdaan en overheid. Volgens de grondwetsgeschiedenis is er sprake van een glijdende schaal van horizontale werking, met gradaties, lopend van een opdracht aan de overheid een belang of beginsel in particuliere verhoudingen te verwezenlijken, tot een door de rechter tussen burgers onderling toepassen van de grondwettelijke bepaling als zodanig, dat wil zeggen van het grondrecht en de bijbehorende clausulering (*Kamerstukken II* 1975/76, 13872, 3, p. 15, 16). De regering bleek echter niet in staat of bereid per grondrecht aan te geven of er sprake is van horizontale werking en, zo ja, van welke vorm daarvan (*Kamerstukken II* 1976/77, 13872, 7, p. 10, 11; *Kamerstukken I* 1976/77, 13872, 13873, 55b, p. 17). In welke mate de grondrechten horizontale werking hebben is aan wetgever en rechter overgelaten. Sprekende voorbeelden waar de wetgever het grondrecht uitwerkt in een regulering van private verhoudingen zijn de Algemene wet gelijke behandeling (zie art. 1, aant. 7) en de Postwet 2009 (zie art. 13, aant. 3). Blijkens de jurisprudentie van na 1983 laat de rechter zich weinig gelegen liggen aan de grondwetsgeschiedenis inzake de horizontale werking. Hij past echter in de horizontale verhouding de grondrechten als zodanig inclusief de beperkingsclausules zelden toe en hij lost gevallen waarin in relaties tussen burgers onderling grondrechten worden ingeroepen op door middel van een afweging van belangen (o.a. HR 22 januari 1988, *NJ* 1988/891 (*Maimonides*); HR 3 november 1989, *NJ* 1991/168 (*woningstichting St. Joseph*); HR 15 april 1994, *NJ* 1994/608 (*Valkenhorst*)). De beperkingssystematiek van de grondrechten, die van toepassing is in verticale relaties en uitgaat van een inbreuk op het grondrecht door de uitoefening van een publiekrechtelijke overheidsbevoegdheid, geldt hier vanzelfsprekend niet. Wanneer de rechter bij een onrechtmatige daadactie bij wijze van voorlopige voorziening een ge- of verbod oplegt (HR 18 juni 1993, *NJ* 1994/347 (*aidstest*); HR 12 december 2003, *NJ* 2004/117), is in de literatuur wel het standpunt verdedigd dat sprake zou zijn van een verticale verhouding (C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 391). De overheersende opvatting is echter dat het hier gaat om een vorm van indirecte werking van het grondrecht, die uitmondt in een belangenafweging (zo ook de conclusie van A-G Koopmans bij het genoemde arrest). **Botsing van grondrechten.** In de horizontale verhoudingen kan het voorkomen dat het grondrecht waarop de een zich beroept, botst met een grondrecht van de ander. De Nederlandse Grondwet kent geen hiërarchie van grondrechten. Ook deze situatie lost de rechter op door een afweging van de betrokken rechten en belangen (bijv. HR 4 maart 1988, *NJ* 1989/361 (*Borbon-Parma*)). In de SGP-zaak wijdt de rechter een beschouwing aan een bijzonder voorbeeld van botsing van grondrechten, zij het niet in een horizontale verhouding, waarin de vrijheid van (politieke) vereniging in samenhang met de vrijheid van godsdienst conflicteert met het verbod van discriminatie (ABRvS 5 december 2007, *AB* 2008, 35; HR 9 april 2010, *AB* 2010/190).

3. Subjecten van grondrechten. De klassieke grondrechten kunnen in beginsel door een ieder tegen de overheid worden ingeroepen, ongeacht leeftijd, nationaliteit of ingezetenschap. Sommige grondrechten gelden echter slechts voor Nederlanders (art. 3, 4, 19 lid 3, 20 lid 3). Ook rechtspersonen en groepen personen zonder rechtspersoonlijkheid kunnen, afhankelijk van het recht, grondrechten inroepen (*Kamerstukken II 1975/76, 13872, 3, p. 11*). De grondrechten gelden ook voor personen in een bijzondere rechtspositie, zoals militairen, ambtenaren en gedetineerden (*Kamerstukken II 1975/76, 13872, 3, p. 11, 12*). Gedetineerden kunnen echter in de uitoefening van grondrechten worden beperkt, voor zover deze zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt (art. 15 lid 4). Voor ambtenaren vindt de grondrechtelijke vrijheid zijn begrenzing in het dienstbelang en de goede vervulling van de functie. De wetgever heeft dit vastgelegd in art. 125quinquies en art. 125a-125f Ambtenarenwet en de rechter heeft zulks aangenomen als zelfstandige beperkingsgrond (CRvB 16 november 1989, AB 1991/24 (*ambtenaar-rij-instructeur*)). Naar valt aan te nemen, kunnen overheidsverbanden en overheidsambten geen beroep doen op grondrechten (HR 6 februari 1987, NJ 1988/926 (*Den Haag/Aral*)), een enkel recht daargelaten, zoals het petitierecht (zie art. 5).

4. Beperking van grondrechten. Grondrechten beheersen voornamelijk de relatie tussen de overheid en de onderdaan. De overheid mag de uitoefening van grondrechten door de burger slechts aan beperkingen onderwerpen die te herleiden zijn tot een grondwettelijke beperkingsclausule. Dit geldt voor maatregelen die op de uitoefening van het grondrecht zijn gericht, zogeheten 'bijzondere' beperkingen (vgl. ABRvS 28 augustus 1995, AB 1996/204 (*drugspand Venlo*)) en in beginsel ook voor maatregelen die een zijdelingse, onbedoelde beperking van een grondrecht inhouden, de zogeheten 'algemene' beperkingen (C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987, p. 51 e.v.; *Kamerstukken II 1975/76, 13872, 3, p. 20 e.v.*). Sommige grondrechten zijn niet beperkbaar (art. 1, art. 5, het verbod van censuur van art. 7 lid 1, art. 114). Voor de beperkingen zijn in de Grondwet drie stelsels te onderscheiden, namelijk een competentieregeling, doelcriteria en procedurevoorschriften. Zij kunnen in combinatie voorkomen. **Competentieregeling.** Het woord 'wet' betekent in de Grondwet wet in formele zin. De Grondwet geeft door middel van de terminologie 'bij of krachtens' of een vorm van het woord 'regel' of 'regelen' aan dat delegatie is toegestaan. Men vergelijk bijvoorbeeld art. 6 lid 1 met art. 6 lid 2 of art. 9 lid 1 met art. 9 lid 2, waarbij volgens lid 1 delegatie niet mogelijk is en volgens lid 2 wel. Het in art. 6 lid 2 omschreven recht van belijdenisvrijheid buiten gebouwen en besloten plaatsen is derhalve door de wetgever beperkbaar met de mogelijkheid van delegatie. Art. 9 lid 2 bevat geen inkadering van de reikwijdte van de in lid 1 omschreven vrijheid van betoging en vergadering; het opent evenwel de mogelijkheid van delegatie van de beperkingsbevoegdheid alleen binnen de in lid 2 opgenomen doelcriteria. Het begrip 'delegatie' heeft in de grondwettelijke context een eigen betekenis: overdracht of toekennen van een discretionaire bevoegdheid aan zowel centrale als decentrale ambten, waarbij het kan gaan zowel om regelgevende als om bestuursbevoegdheden (*Kamerstukken II 1978/79, 13990, 9, p. 7-9*; vgl. Inleidende opmerkingen, aant. 3). Het gebruik van de delegateterminologie duidt in beginsel op de bevoegdheid van de wetgever om alles te delegeren, ongeacht aan welk ambt. Uit de wetsgeschiedenis kan echter blijken dat bedoeld is delegatie alleen toe te staan binnen het centrale overheidsverband (vgl. art. 2; art. 23), of dat zware inbreuken op een vrijheidsrecht in de wet zelf moeten zijn vastgelegd (vgl. art. 11, aant. 3). Wanneer

de Grondwet beperking alleen bij formele wet toestaat, zal de wet zelf moeten aangeven hoever de grondrechtsbeperking gaat. **Doelcriteria.** Enkele bepalingen bevatten een doelclausulering met door het beperkende ambt in acht te nemen doelcriteria. Slechts maatregelen met het oog op de met name genoemde belangen zijn als beperking toegestaan. De Grondwet noemt de bescherming van de gezondheid (art. 6 lid 2), het verkeer en de bestrijding of voorkoming van wanordelijkheden (art. 6 lid 2, art. 9 lid 2), de bescherming van de goede zeden (art. 7 lid 3), de openbare orde (art. 8), de nationale veiligheid (art. 12 lid 3) en het algemeen belang (art. 14 lid 1). **Procedurevoorschriften.** Hiervan is art. 12 een duidelijk voorbeeld: bij het binnentreden in een woning is legitimatie en melden van het doel van binnentreden voorgeschreven, alsmede het verstrekken van een schriftelijk verslag. **Redelijke uitleg.** De eis van herleidbaarheid van algemene beperkingen tot een grondwettelijke beperkingsclausule moet overigens niet te zwaar worden genomen. Blijkens de grondwetsgeschiedenis kan onder andere een redelijke uitleg van grondrechten meebrengen dat een algemene beperking ook zonder die herleidbaarheid geoorloofd is (*Kamerstukken II 1975/76, 13872, 3, p. 21, 22*). De jurisprudentie blijkt in de praktijk diverse, niet tot een beperkingsclausule herleidbare algemene beperkingen te aanvaarden (HR 11 februari 1986, *NJ 1986/673 (drukkerij)*; ARRvS (vzr.) 16 februari 1989, *AB 1990/9 (Evangeliegemeente De Deur)*; KB 20 april 1989, *AB 1989/304 (bestemmingsplan Driebergen)*). Ook de door de ambtenarenrechter aangenomen zelfstandige beperkingsgrond kan worden beschouwd als een redelijke uitleg (CRvB 16 november 1989, *AB 1991/24*). In de jurisprudentie wordt aangenomen dat (een beschikking berustende op) een op grond van art. 149 Gemw vastgestelde autonome gemeentelijke verordening of specifieke wettelijke grondslag ontbeert om als rechtmatige beperking van een grondwettelijk grondrecht te worden aangemerkt, doordat art. 149 Gemw de bevoegdheid toekent tot vaststelling (in het algemeen) van een autonome verordening in het gemeentelijk belang, maar daarbij niet herleidbaar tot het betreffende grondwetsartikel aan de raad de bevoegdheid delegeert tot beperking van het daarin gewaarborgde grondrecht (ABRvS 28 augustus 1995, *AB 1996/204 (drugspand Venlo)*; *Kamerstukken II 1975/76, 13872, 3, p. 23*). Een inbreuk door de burgemeester, handelende op grond van zijn noodbevoegdheid, werd door de rechter geaccepteerd in het geval van een noodbevel (ABRvS 30 december 1993, *AB 1994/242 (verbod persconferentie)*), maar niet in het geval van een noodverordening (Rb. Roermond 24 maart 2003, *JB 2003/132 (Bergen)*).

5. Toetsingsverbod. Op grond van art. 120 is het de rechter verboden de formele wet te toetsen aan in de Grondwet opgenomen grondrechten en aan ongeschreven fundamentele rechtsbeginselen, wat afdoet aan de waarborgfunctie van de Grondwet. Het voorstel Halsema (van Tongeren) strekkende tot (gedeeltelijke) opheffing van het constitutioneel toetsingsverbod voor wat betreft de toetsing van wetten aan de in de Grondwet opgenomen vrijheidsrechten lijkt in tweede lezing weinig kans op aanvaarding te hebben (*Kamerstukken II 2009/10, 32334, 2*; zie *Inl. opm., aant. 6 en art. 120, aant. 3*). De formele wet kan derhalve slechts worden getoetst aan de verdragsrechten en aan grondrechten uit het EU-recht, hetgeen overigens materieel een voldoende bescherming van de fundamentele vrijheden inhoudt.

6. Verhouding tot Statuut. Art. 43 Statuut voor het Koninkrijk bevat de verplichting voor elk der landen van het Koninkrijk zorg te dragen voor de verwezenlijking van de fundamentele menselijke rechten en vrijheden. Het Koninkrijk vervult in dezen een waar-

borgfunctie in het geval dat een land niet zelf in staat is de fundamentele vrijheden te effectueren. Deze bevoegdheid is nooit gebruikt en zal ook niet snel gebruikt worden (zie art. 43 Statuut voor het Koninkrijk, art. 3 en 4). Wijzigingen van grondwetsartikelen die betrekking hebben op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden worden geacht in de zin van art. 10 Statuut Koninkrijk Aruba, Curaçao en Sint Maarten te raken (art. 45 Statuut voor het Koninkrijk), maar dat maakt dergelijke wijzigingen niet automatisch tot aangelegenheid van het Koninkrijk in de zin van art. 3 Statuut voor het Koninkrijk. Enkele specifieke bepalingen uit de Grondwet, zoals art. 2 lid 1 inzake het Nederlanderschap, behoren wel tot de Koninkrijksaangelegenheden. De Caribische landen hebben elk in hun Staatsregeling een uitgebreide grondrechtencatalogus, die deels is geënt op hoofdstuk 1 van de Grondwet. Het Statuut voor het Koninkrijk bevat zelf geen grondrechten.

7. Verhouding tot verdragsrechten. Buiten de Grondwet komen klassieke en sociale grondrechten voor in verdragen en in het Unierecht. In dit commentaar wordt bij elk artikel van hoofdstuk 1 in een aparte aantekening onder het kopje 'verdragsrechten' de verwante bepalingen uit verdragen en uit het Handvest Grondrechten EU genoemd en voor zover noodzakelijk voor de betekenis van het grondwettelijke grondrecht kort besproken. **Verdragen met klassieke grondrechten.** De belangrijkste verdragen die klassieke grondrechten bevatten zijn het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM, Rome 1950) en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR, New York 1966), met de daarbij behorende protocollen. Staten verzekeren een ieder die onder zijn rechtsmacht ressorteert de rechten en vrijheden uit deze verdragen (art. 1 EVRM, art. 2 IVBPR). De in deze verdragen vervatte klassieke grondrechten zijn merendeels een ieder verbindende bepalingen in de zin van art. 93 en 94 van de Grondwet en aldus inroepbaar voor de Nederlandse rechter. Voor de nationale rechter wordt veelvuldig een beroep gedaan op de verdragsgrondrechten, meer dan op de grondwettelijke bepalingen. Dit is onder meer het gevolg van art. 120, dat toetsing van de wet aan de Grondwet uitsluit (zie aant. 7). Voorts geschiedt op grond van art. 94 een abstracte en concrete toetsing aan verdragsgrondrechten en is de beperking onderworpen aan de proportionaliteitstoets (art. 94, aant. 3 en 4). Het is de nationale rechter die in eerste instantie deze grondrechten handhaaft. De jurisprudentie illustreert het toenemend belang van de internationale grondrechten in de Nederlandse rechtsorde. De Staten die partij zijn bij het EVRM verbinden zich ertoe zich te houden aan de einduitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) (art. 46 EVRM) en de nationale rechter volgt bij toepassing van bepalingen uit het EVRM in beginsel de uitleg van het EHRM. De HR moet het EVRM toepassen en daarbij uitleggen (art. 93-94), maar de verhouding tussen het EHRM en de nationale rechter brengt met zich mee dat bij deze uitleg de nationale rechter zich richt naar de gevestigde rechtspraak van het EHRM. Hij kan een bepaling van een wet in formele zin niet buiten toepassing laten op grond van een uitleg die afwijkt van de gevestigde rechtspraak van het EHRM (HR 16 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888 (*verbod pelsdierhouderij*)). Het EHRM, waaraan op grond van het individueel klachtrecht van art. 34 EVRM een ieder wiens rechten uit het verdrag zijn geschonden een klacht kan voorleggen, stelt uiteindelijk de grenzen vast van de vrijheden die het EVRM waarborgt. Er is een *final European supervision* door het EHRM met inachtneming van het uitgangspunt van subsidiariteit. Wettelijke voorschriften – inclusief de Grondwet – die met een dergelijk verdragsgrondrecht niet verenigbaar zijn, vinden geen toepassing (art.

94). Rechterlijke toetsing van een regeling aan een ieder verbindende verdragsbepalingen vindt regelmatig plaats. Als het nationale recht een ruimere bescherming biedt dan het verdragsrecht, heeft de burger aanspraak op de meest vergaande bescherming; het EVRM en IVBPR doen geen afbreuk aan de grondwettelijke grondrechten (art. 53 EVRM, art. 5 IVBPR). Andere verdragen die klassieke grondrechten bevatten, zijn onder meer: Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (IVRD, New York 1966); Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen (IVDV, New York 1979); Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing (Anti-Folterverdrag, New York 1984); Internationaal Verdrag inzake de rechten van het kind (IVRK, New York 1989); Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning (*Trb.* 2008, 173; i.w.tr. 22 april 2011, *Trb.* 2011, 93); Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (New York 2006, *Trb.* 2007, 169; *Trb.* 2014, 113; *Trb.* 2016, 105). De Universele verklaring van de rechten van de mens ligt aan de verdragen ten grondslag, maar is zelf geen verdrag, noch een bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie. De Universele verklaring bevat derhalve geen een ieder verbindende bepalingen in de zin van art. 93 en 94 Gw en is als zodanig niet inroepbaar voor de Nederlandse rechter (zie art. 93, aant. 2). Het EHRM leidt uit sommige vrijheidsrechten in het EVRM verschillende op de Staat rustende verplichtingen af, bijvoorbeeld om maatregelen te treffen voor een vreedzame betoging (zie art. 9, aant. 5), informatie te verschaffen bij rampen en te beschermen tegen overlast (zie art. 10, aant. 8) en maatregelen te treffen als sprake is van levensbedreigende situaties (art. 2 EVRM) of in het kader van gezinshereniging (art. 8 EVRM). Hierdoor kan de paradoxale situatie ontstaan dat een uit het ene grondrecht afgeleide verplichting noopt tot beperking van een ander grondrecht (bijv. EHRM 15 maart 2012, 39692/09, *EHRC* 2012/128 (*Austin*)). Op de nationale rechter rust onder omstandigheden een uit het EVRM voortvloeiende plicht om ook in het civiele geding tussen burgers de verdragsrechten mee te wegen (EHRM 16 december 2008, 23883/06 (*Khurshid Mustafa en Tarzibachi/Zweden*); EHRM 24 juni 2004, 59320/00 (*Caroline von Hannover I*); EHRM 19 september 2013, 8772/10 (*Caroline von Hannover II*)). **Verdragen met sociale grondrechten.** De belangrijkste verdragen die sociale grondrechten bevatten, zijn het herziene Europees sociaal handvest (ESH (herzien)) (ESH 1961, Turijn 1961; herziening Straatsburg 1996) met aanvullend protocol betreffende een systeem voor collectieve klachten (*Trb.* 2004, 14) en het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR, New York 1966). De bepalingen uit deze verdragen werden in het verleden over het algemeen niet als een ieder verbindend in de zin van art. 94 aangemerkt (HR 14 april 1989, *NJ* 1989/469 (*Harmonisatiewet m.b.t. art. 13 lid 2 IVESCR*)). Sinds het arrest *rookverbod* (HR 10 oktober 2014, ECLI:NL:HR:2014:2928) lijken er echter meer mogelijkheden te bestaan om in individuele gevallen bepalingen uit dergelijke verdragen in te roepen (zie ook art. 93, aant. 4). Art. 6 lid 4 ESH (herzien) is een voorbeeld van een een ieder verbindende bepaling uit een sociaal-grondrechtelijk verdrag (HR 30 mei 1986, *NJ* 1986/688 (*spoorwegstaking*)). Ook andere verdragen bevatten soms verplichtingen voor staten tot het treffen van maatregelen. **EU-recht.** Blijkens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie maken grondrechten als 'fundamentele rechten' een integrerend deel uit van de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht. Het Hof laat zich hierbij leiden door de constitutionele tradities welke aan de lidstaten gemeen zijn en het EVRM (HvJ EG 17 december 1970, 11/70 (*Internationale Handelsgesellschaft*); HvJ EG 14 mei 1974, *Jur.* 1974/491