

# Grondwet en Statuut

## TEKST & COMMENTAAR

**De tekst van de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden,  
voorzien van commentaar**

*Door:*

***P.P.T. Bovend'Eert***

hoogleraar staatsrecht, Radboud Universiteit

***J.L.W. Broeksteeg***

hoogleraar staatsrecht, Radboud Universiteit

***D.E. Bunschoten***

voormalig senior docent staatsrecht, Radboud Universiteit

***J.W.A. Fleuren***

universitair hoofddocent algemene rechtswetenschap, Radboud Universiteit

***H.G. Hoogers***

universitair hoofddocent staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen, hoogleraar vergelijkend staatsrecht, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg (BRD)

Zesde druk

 Wolters Kluwer

Deventer 2023

## VOORWOORD BIJ DE ZESDE DRUK

Deze druk verschijnt in een iets groter formaat dan voorheen, waardoor de boeken minder lijvig worden. Van de gelegenheid heeft de uitgever gebruik gemaakt om een nieuw, eigentijds omslag te laten ontwerpen. Voor de formules van de serie Tekst & Commentaar hebben deze wijzigingen geen gevolgen.

In 2023 is het 175 jaar geleden dat bij de grondwetsherziening van 1848 de grondslag werd gelegd voor de ontwikkeling van een moderne parlementaire democratie en een gedecentraliseerde eenheidsstaat in Nederland. De huidige Grondwet getuigt nog altijd op veel plaatsen van deze belangrijkste grondwetsherziening uit onze staatkundige geschiedenis, waarvan Rudolph Thorbecke maar ook Dirk Donker Curtius en Lodewijk Caspar Luzac de belangrijkste 'founding fathers' waren.

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 de totstandkoming van dit commentaar 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), almede naar enige handboeken op deelterreinen van het staatsrecht. 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.

In deze zesde druk zijn de laatste ontwikkelingen met betrekking tot de uitleg en toepassing van de bepalingen in de Grondwet en het Statuut sinds het verschijnen van de vijfde druk (2018) verwerkt, waaronder de partiële grondwetsherzieningen van 2018, 2022 en 2023. 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.

Deze druk gaat wat betreft de wetgeving, rechtspraak en literatuur uit van de stand van zaken per 1 maart 2023. Tekst & Commentaar Grondwet en Statuut is ook online beschikbaar. Deze online publicatie wordt tussentijds geactualiseerd.

Vragen en opmerkingen over deze uitgave kunt u richten aan:  
TekstCommentaar@wolterskluwer.com.

Nijmegen, juni 2023

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

# INHOUD

	Voorwoord	V
	Lijst van afkortingen	IX
	<b>Grondwet</b>	1
	Algemene bepaling	4
Hoofdstuk 1	Grondrechten	7
Hoofdstuk 2	Regering	77
§ 1	Koning	77
§ 2	Koning en ministers	92
Hoofdstuk 3	Staten-Generaal	109
§ 1	Inrichting en samenstelling	109
§ 2	Werkwijze	131
Hoofdstuk 4	Raad van State, Algemene Rekenkamer, Nationale ombudsman en vaste colleges van advies	145
Hoofdstuk 5	Wetgeving en bestuur	153
§ 1	Wetten en andere voorschriften	153
§ 2	Overige bepalingen	162
Hoofdstuk 6	Rechtspraak	193
Hoofdstuk 7	Provincies, gemeenten, Caribische openbare lichamen, waterschappen en andere openbare lichamen	209
Hoofdstuk 8	Herziening van de Grondwet	225
	Additionele artikelen	231
	<b>Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden</b>	235
§ 1	Algemene bepalingen	239
§ 2	De behartiging van de aangelegenheden van het Koninkrijk	249
§ 3	Onderlinge bijstand, overleg en samenwerking	283
§ 4	De staatsinrichting van de landen	290
§ 5	Overgangs- en slotbepalingen	305
	<b>Trefwoordenregister Grondwet</b>	321
	<b>Trefwoordenregister Statuut</b>	337

# Grondwet

**Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden van 24 augustus 1815, Stb. 1815, 45, zoals laatstelijk gewijzigd op 15 maart 2023, Stb. 2023, 105 (i.w.tr. 22-02-2023)**

## [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 van 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 versobering door deconstitucionalisering 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 uitsingsvrijheid 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): samenwerkingsschool. 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 en *Stb.* 2019, 33 (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. In 2018 bij wet van 26 november 2018, *Stb.* 2018, 493 en *Stb.* 2019, 33 (tekstplaatsing): deconstitucionalisering van de benoemingswijze van de burgemeester en van de commissaris van de Koning. In 2022 bij verschillende wetten van 6 juli 2022, *Stb.* 2022, 316 jo. 441, 331, 332, 333, 334, 335: invoering van een Algemene bepaling voorafgaand aan hoofdstuk 1, die de Grondwet de rechtsstaat, democratie en grondrechten waarborgt; regeling van kiesrecht niet-ingezetenen voor verkiezing Eerste Kamer via een kiescollege; invoering van het recht op een eerlijk proces; bescherming van het techniek-onafhankelijk telecommunicatiegeheim; herijking van de procedure van grondwetsherziening in die zin dat het voorstel in tweede lezing wordt behandeld door de nieuw gekozen Tweede Kamer; vervallen van uitgewerkte Additionele Artikelen. Bij wet van 10 februari 2023, *Stb.* 2023, 62: uitbreiding discriminatiegronden in art. 1 met handicap en seksuele gerichtheid. Sinds 1814 is de Grondwet 28 maal gewijzigd. Er zijn diverse wijzigingsvoorstellen aanhangig (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 enkele additionele artikelen van overgangsrechtelijke aard.

**3. Terminologie; wetgever en delegatie.** 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. Hierin komt het democratiebeginsel tot uitdrukking, zoals gewaarborgd door de in 2022 ingevoerde Algemene bepaling. Op grond van het rechtsstatelijk legaliteitsbeginsel, dat nu eveneens in de Algemene bepaling een grondwettelijke fundament heeft gekregen, mag de formele wetgever zijn bevoegdheid slechts delegeren waar en voor zover de Grondwet dit toestaat. Bij de grondwetsherziening van 1983 introduceerde de grondwetgever een nieuwe systematiek met een vaste terminologie ter aanduiding van de geoorlooftheid van delegatie. Waar de Grondwet spreekt van *bij of krachtens* de wet dan wel een vorm van het woord *regel* of van het werkwoord *regelen* bezigt, is delegatie geoorloofd (*Kamerstukken II 1975/76*, 13872, 3, p. 22 e.v.). De machtiging tot delegatie hangt exclusief af van het gebruik van een van deze termen. Bij gebruik van andere zinswendingen, met ontbreken van genoemde terminologie, 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 overigens niet altijd 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. De bestrijding van de corona-epidemie vergde maatregelen die soms op gespannen voet stonden met een strikte toepassing van de grondwettelijke systematiek; hun toelaatbaarheid

werd beargumenteerd met de methode van de redelijke uitleg (Raad van State afdeling advisering, Voorlichting over de grondwettelijke aspecten van (voorgenomen) crisismaatregelen, *Kamerstukken II 2020/21, 25295, 312*) (zie Hoofdstuk 1, Inleidende opmerkingen, aant. 4).

**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 constitutie van het gehele Koninkrijk, bestaande uit Nederland, Aruba, Curaçao, en Sint Maarten. De Grondwet geldt in beginsel met name voor Nederland. Volgens art. 5 lid 1 Statuut voor het Koninkrijk geldt zij in de daar bedoelde gevallen echter ook voor het gehele Koninkrijk (zie art. 5 Statuut voor het Koninkrijk, aant. 2 en 3). Dergelijke bepalingen maken deel uit van de constitutie van het Koninkrijk. Ze behoren tot het Koninkrijksrecht. Sommige bepalingen bezitten een hybride karakter. Voor de overwegings- en wijzigingswetten in de grondwetsherzieningsprocedure (art. 137) is de vorm van een rijkswet voorgeschreven (art. 4 Statuut voor het Koninkrijk). 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, ECLI:NL:HR:1989:AD5725, *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, ECLI:EU:C:1963:1 (*van Gend en Loos*), HvJ EG 15 juli 1964, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66 (*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, ECLI:EU:C:1970:114 (*Internationale Handelsgesellschaft*); HvJ EG 9 maart 1978, 106/77, ECLI:EU:C:1978:49 (*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). Nederland maakt deel uit van de Europese rechtsorde van de Unie. In dit opzicht kent Nederland een gelaagde of samengestelde constitutie, waarvan de Grondwet voor Nederland de kern vormt.

**6. Herzieningsvoorstellen.** Verschillende herzieningsvoorstellen zijn aanhangig, waarvan enkele voor een beter begrip hier in een wat ruimere historische context worden geplaatst. Het in 2002 ingediende voorstel Halsema strekkende tot constitutionele toetsing van wetten aan klassieke grondwettelijke grondrechten (*Kamerstukken II 2001/02, 28331*) werd in tweede lezing niet in behandeling genomen en is in 2019 vervallen (*Kamerstukken II, 32334*). In navolging van de conclusies van de Staatscommissie parlementair stelsel (Eindrapport *Lage drempels, hoge dijken; Kamerstukken II 2018/19, 34430, 9*) zegt het kabinet toe een grondwetstraject tot herziening van art. 120 in gang te zetten (*Kamerstukken II 2021/22, 35925 VII, 103*). Het kabinet spreekt een voorkeur uit voor een model van gespreide rechterlijke toetsing ex post van wetten aan met name genoemde vrijheidsrechten in de Grondwet (*Kamerstukken I 2021/22, 34430, AE*). Een voorstel strekkende tot invoering van een correctief wetgevingsreferendum (*Kamerstukken II 2005/06, 30174*) werd in tweede lezing op 23 november 2017 door de Tweede Kamer verworpen (*Kamerstukken II 2016/17, 34724*). Naar aanleiding van het rapport van de Staatscommissie parlementair stelsel dient Van Raak in 2019 een nieuw voorstel van die strekking in (*Kamerstukken II 2018/19, 35129*), dat op 5 juli 2022 in tweede lezing sneuvelt bij ontbreken van de benodigde steun in de Tweede Kamer (*Kamerstukken II 2020/21, 35729*). Een dag later dient Leijten opnieuw een initiatiefvoorstel in strekkende tot invoering van een correctief referendum. Nu zo kort tevoren een vergelijkbaar voorstel in tweede lezing op onvoldoende steun kon rekenen, is het advies van de Raad van State negatief (*Kamerstukken II 2021/22, 36160, 2 en 4*). Bij het initiatiefvoorstel strekkende tot modernisering van de rol van de Koning in het staatsbestel is het sedert de aanhangigmaking in 2011 niet tot vervolgstappen gekomen (*Kamerstukken II 2010/11, 32866 (R1958)* en *Kamerstukken II 2010/11, 32867*). Het initiatiefvoorstel Wilders inzake dubbele nationaliteit als uitsluitingsgrond voor kiesrecht en verbod voor bepaalde ambtsdragers is nog niet in behandeling gekomen (*Kamerstukken II 2018/19, 35144*,

2). De behandeling van het voorstel tot verlenging van de zittingsduur Eerste Kamer naar zes jaar met vervanging van de helft van de leden om de drie jaar werd in de Tweede Kamer aanvaard op 8 december 2020, maar de behandeling van het voorstel is door de Eerste Kamer opgeschort nadat het tot controversieel onderwerp werd verklaard (*Kamerstukken II 2019/20, 35532, 2*). Een wijzigingsvoorstel met de strekking dat in de grondwetsherzieningsprocedure de Staten-Generaal in verenigde vergadering het voorstel in tweede lezing overwegen, werd op 8 december 2020 door de Tweede Kamer aanvaard. Na controversieelverklaring wacht het op verdere behandeling in de Eerste Kamer (*Kamerstukken II 2019/20, 35533, 2*). Het initiatiefvoorstel De Hoop beoogt invoering van het recht op onderwijs voor elk kind en bevordering van de kansengelijkheid in het onderwijs (*Kamerstukken II 2021/22, 35924, 2*).

### Algemene bepaling

De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.  
*[06-07-2022, Stb. 332, i.w.tr. 30-08-2022/kamerstukken 35786]*

### [Rechtsstaat]

**1. Algemeen.** De Nederlandse Grondwet wordt van oudsher gekenmerkt door een sober karakter. Zij bevat in beginsel slechts concrete bindende rechtsnormen. Een preambule met beschouwingen over het ontstaan van de constitutie en ideologische uitgangspunten ontbreekt. Bij de herziening van 1983 vond de grondwetgever het opnemen van een beginselbepaling niet opportuun. Op aandringen van de Eerste Kamer diende de regering in 2016 wetsvoorstel in met de strekking een beginselbepaling in de Grondwet op te nemen (*Kamerstukken II 2015/16, 34516*). De Algemene bepaling is op 30 augustus 2022 van kracht geworden (Wet van 6 juli 2022, *Stb. 2022, 332; Kamerstukken II 2020/21, 35786*). Zij noemt drie aan de Grondwet ten grondslag liggende constitutionele kernbeginselen, te weten de grondrechten, de democratie en de rechtsstaat. Het artikel geldt alleen voor Nederland, het ziet niet op het gehele Koninkrijk, zodat voor de vaststelling de vorm van een rijkswet niet is voorgeschreven (*Kamerstukken II 2015/16, 34516, 3, p. 8*). **Plaatsing.** De Algemene bepaling is geplaatst vóór hoofdstuk 1. Daarmee is de ongenummerde Algemene bepaling het eerste artikel van de Grondwet. De plaatsing als openingsartikel in de Grondwet maakt duidelijk, aldus de memorie van toelichting, dat deze bepaling niet louter een declaratoir karakter heeft, doch ook normatief van aard is, al denkt de Raad van State, die de Algemene bepaling vooral symbolische betekenis toeschrijft, hier anders over. Zij geeft de contouren aan waarbinnen de Grondwet begrepen dient te worden (*Kamerstukken II 2015/16, 34516, 3, p. 7; en nr. 4, p. 11 en 15*). Het bestaande in de Grondwet omschreven constitutionele bestel, waarnaar in de parlementaire stukken veelvuldig wordt verwezen, moet geacht worden te passen binnen de in de Algemene bepaling geschetste kaders.

**2. Inhoud.** Met 'De Grondwet' als onderwerp van de zin wordt in eerste instantie de grondwetgever aangewezen als normadressaat van de bepaling (zie echter de kritiek hierop van de Raad van State, *Kamerstukken II 2015/16, 34516, 4, p. 16*). Het gebruik van werkwoord waarborgen in de tekst dient tot explicitering van de waarborgfunctie van de Grondwet. Daarmee vervult de Algemene bepaling een kaderstellende functie, binnen welke kaders de overige artikelen van de Grondwet moeten worden gelezen. Zij stelt een ondergrens aan de mogelijkheid van deconstitucionalisering in die mate dat grondrechten, democratie en rechtsstaat niet meer voldoende zouden zijn gewaarborgd en bepaalt grenzen voor een alternatieve invulling van het constitutionele bestel. Het artikel dient aldus als interpretatiekader voor de overige bepalingen van de Grondwet en andere wetgeving en kan fungeren als hulpmiddel bij twijfel over de vraag hoe deze moet worden uitgelegd (*Kamerstukken II 2015/16, 34516, 3, p. 8*). De interpretatie geschiedt in eerste instantie door de grondwetgever zelf. Verder ligt hier een verantwoordelijkheid bij wetgever en rechter. De rechter zal echter in een voorliggend geschil over de rechtmatigheid van een beschikking of van lagere regelgeving voornamelijk toetsen aan specifieke ingeroepen artikelen met een concrete rechtswerking. Toetsing van de formele wet aan de Grondwet is de rechter krachtens art. 120 verboden, met als gevolg dat de Algemene bepaling daar geen rol speelt. Zou dit na invoering van een vorm van constitutionele toetsing anders zijn, dan ontstaat, in weerwil van de vage en abstracte bewoording van de bepaling, een nieuw spanningsveld in de verhouding van wetgever en rechter (advies RvS, *Kamerstukken II 2015/16 34516, 4*). De regering



merkte tijdens de parlementaire behandeling nog op dat een direct beroep door de burger op de Algemene bepaling naar haar opvatting is uitgesloten, nu het artikel geen subjectieve rechten bevat. Wel bevat de algemene bepaling de plicht voor de regering en Staten-Generaal gezamenlijk als (grond)wetgever om de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten te waarborgen (*Kamerstukken I 2017/18, 34516, C, p. 2; Handelingen I, 28 februari 2018, 20-7-17*). **a. Grondrechten.** De memorie van toelichting geeft geen nadere uitleg van het begrip grondrechten. Zeker vallen de grondrechten uit hoofdstuk 1 hieronder, alsook het verbod van de doodstraf (art. 114). De Algemene bepaling verplicht, zoals gezegd, niet tot een verdere uitwerking van de genoemde kernbeginselen (aant. 1) en derhalve ook niet tot het aanvullen van in de Grondwet aanwezige grondrechtelijke lacunes. Of en in hoeverre sociale grondrechten van de Algemene bepaling profiteren, is onduidelijk. Eveneens blijft onduidelijk of in de bepaling de strekking moet worden gelezen dat de Grondwet ook de internationale grond- of mensenrechten waarborgt. Volgens de memorie van toelichting moet dit het onderwerp blijven van politieke besluitvorming (*Kamerstukken II 2015/16, 34516, 3, p. 8*). In een concreet rechtsgeeding zullen rechtzoekenden zich echter in de eerste plaats beroepen op de bescherming van het specifieke grondrecht en niet op de algemene notie dat de Grondwet grondrechten waarborgt. Wat de Algemene bepaling aan waarborg kan bieden is in deze zin slechts zeer globaal. **b. Democratie.** Democratie waarborgt de mogelijkheid van participatie van burgers in het politieke proces. Burgers of hun vertegenwoordigende instellingen zijn betrokken bij de vaststelling van regelgeving die hen bindt. De uitvoerende macht moet verantwoording afleggen aan vertegenwoordigende colleges. Daarnaast is om van democratie te kunnen spreken actief en passief kiesrecht noodzakelijk. De democratie staat ook in nauwe verbinding met de andere grondrechten. Zo zijn grondrechten nodig om het pluralistische karakter van democratie te kunnen garanderen. Het gaat dan niet alleen om het kiesrecht, maar ook om bijvoorbeeld de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering en betoging. Het democratieprincipe komt voorts onder meer tot uiting in de gedachte van parlementaire democratie die doorsijpelt in het samenstel van grondwettelijke bepalingen die de verhouding tussen met name Staten-Generaal en regering regelen. Daarbij kan onder meer gedacht worden aan de openbaarheid van vergaderingen van de Staten-Generaal en aan de politieke verantwoording die de ministers en staatssecretarissen aan de Staten-Generaal dienen af te leggen (*Kamerstukken II 2015/16, 34516, 3, p. 5-6*). De toelichting kiest aldus voor een gangbare benadering van het democratiebegrip, waarbij het accent ligt op de omschrijving van kernelementen van een parlementaire democratie. Een verdere invulling van het begrip democratie laat de regering in de toelichting achterwege, zodat er ruimte is voor allerlei ontwikkelingen in de democratie (vgl. *Kamerstukken I 2017/18, 34516, C, p. 3*). Artikelen die met het democratiebeginsel verband houden zijn: art. 4, het aan Nederlanders toekomende recht om de algemeen vertegenwoordigende lichamen te kiezen; art. 7, de vrijheid van meningsuiting; art. 8, het recht van politieke vereniging; art. 9, het recht van vergadering en betoging; art. 50, de vertegenwoordigingspremissie; art. 51-56, de samenstelling van de Staten-Generaal; art. 125, 129, 130, de samenstelling provinciale staten en gemeenteraad; art. 57, incompatibiliteiten; art. 66 en 125, openbaarheid van de vergadering. **c. Rechtsstaat.** De regering noemt in de memorie van toelichting vier kenmerken van de rechtsstaat: (1) het legaliteitsbeginsel, inhoudende dat machtsuitoefening door de overheid alleen mag plaatsvinden op grond van een wet en binnen de door het recht getrokken grenzen; (2) de machtscheiding, die eist dat wetgeving, uitvoering en rechtspraak worden uitgeoefend door drie onderscheiden machten, gepaard aan het beginsel dat de machten elkaar controleren en in evenwicht houden (checks and balances) en decentralisatie; (3) de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, die binnen de machtscheiding steeds meer nadruk heeft gekregen en daarom afzonderlijk als eis genoemd wordt; (4) de bescherming van grond- en mensenrechten (*Kamerstukken II 2015/16, 34516, 3, p. 6*). De toelichting kiest voor een gangbare benadering van het begrip rechtsstaat. De omschrijving van het legaliteitsbeginsel in de toelichting veronderstelt dat elke machtsuitoefening door de overheid moet berusten op de wet. De Grondwet kent diverse bepalingen die concreet vormgeven aan de rechtsstaat in Nederland. Aan het legaliteitsbeginsel zijn nauw verwant het nulla poena-beginsel (art. 16). Art. 81 constitueert de democratische wetgever, art. 89 reguleert delegatie van regelgeving binnen het centrale overheidsverband. Formele en materiële aspecten van de machtscheiding liggen besloten in de regels omtrent incompatibiliteiten (art. 57), de benoeming en rechtspositie van leden van de rechterlijke macht (art. 116-118) en de opdracht tot rechtspraak (art. 112, 113). De grondrechten belichamen in de opsomming van de regering de vierde pijler van de rechtsstaat (art. 1-23, 114).

[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 de artikelen 1 tot 17, de sociale vanaf artikel 18 tot artikel 23. Men houde in het oog dat de artikelen 18 tot 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 in 2019 vervallen grondwetsherzieningsvoorstel Halsema, dat beoogde 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). In de brief over constitutionele toetsing, mede naar aanleiding van Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel, spreekt de minister overigens enkel van toetsing aan klassieke vrijheidsrechten, zonder een opsomming te geven van de betreffende grondwetsartikelen (*Kamerstukken I* 2021/22, 34430, 10, p. 10). 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 beleidsmarge 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 van ABRvS 27 maart 2002 (ECLI:NL:RVS:2002:AL2421, 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 rechtsplichten 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. Hetzelfde kan worden gezegd over art. 17, het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter. 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 uit klassieke grondrechten soms een op de overheid rustende verplichting afgeleid tot het leveren van een prestatie, bijvoorbeeld steun aan de pers, politiebescherming bij een demonstratie (bijv. Rb. Zutphen 13 mei 2003, ECLI:NL:RBZUT:2003:AF8572, *Gst.* 2003/194) of het ter beschikking stellen van vergaderruimte aan gedetineerden (HR 25 juni 1982, ECLI:NL:HR:1982:AG4415, *NJ* 1983/296 (*De Schans*)). Het EHRM is 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). In zowel de parlementaire stukken als de literatuur lijkt in toenemende mate het onderscheid te vervagen en wordt niet meer strikt het principiële verschil tussen beide categorieën gehanteerd. Onder de dreigende klimaatcrisis, bij een crisis als de corona-epidemie en in tijden van financieel-economische crises neemt de praktische betekenis van op de staat rustende 'grondrechtelijke' verplichtingen tot handelen toe. Dan onderbouwt de Staat de noodzaak tot het treffen van maatregelen met een beroep op positieve verplichtingen. Anderzijds wordt de Staat door de rechter met een aanname van dergelijke, in de praktijk in veel gevallen uit het EVRM afgeleide, positieve verplichtingen tot actief optreden gedwongen. Niet alle grondwettelijke grondrechten zijn samengebracht in hoofdstuk 1: het verbod van de doodstraf staat in art. 114. De jurisprudentie erkent het ongeschreven aan enkele grondrechten ten grondslag liggende algemene persoonlijkheidsrecht, dat mede omvat het recht te weten van welke ouders men afstamt (HR 15 april 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1337, *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 met name de klassieke grondrechten kan worden omschreven als werking tussen de onderdaan en de overheid in al haar hoedanigheden, dat wil zeggen vanuit een publiekrechtelijke bevoegdheid alsook handelend als rechtspersoon onder het privaatrecht (HR 26 april 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2051, *AB 1996/372 (Rasti Rostelli)*). In de verticale relatie gelden de grondrechten onverkort (*Kamerstukken II 1975/76, 13872, 3, p. 15*). Zij reguleren het overheidshandelen en stellen voor de betreffende ambten kaders aan de uitvoering van hun bevoegdheden. **Horizontale werking.** Horizontale werking is werking van grondrechten tussen burgers onderling, anders gezegd in verhoudingen waarbij de overheid niet is betrokken. Deze werking is 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. 5). Blijkens de jurisprudentie van na 1983 laat de rechter zich weinig gelegen liggen aan de grondwetsgeschiedenis inzake de horizontale werking. Hij past 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, ECLI:NL:HR:1988:AD0151, *NJ 1988/891 (Maimonides)*; HR 3 november 1989, ECLI:NL:HR:1989:AB8560, *NJ 1991/168 (woningstichting St. Joseph)*; HR 15 april 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1337, *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, gaat het naar de overheersende opvatting om een vorm van indirecte werking van het grondrecht, die uitmondt in een belangenafweging (HR 18 juni 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC1002, *NJ 1994/347 (aidstest)*; HR 12 december 2003, ECLI:NL:HR:2003:AL8442, *NJ 2004/117*). **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, ECLI:NL:HR:1988:AB8703, *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, ECLI:NL:RVS:2007:BB9493, *AB 2008/35*; HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, *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 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. 6-13 Ambtenarenwet 2017; voorts is art. 5:6 jo.

art. 5:1 Arbeidstijdenwet van toepassing bij het werken op zondag en op andere godsdienstige of levensbeschouwelijke rustdagen. Voor politieambtenaren geldt hier art. 47a Politiewet 2012. Militaire ambtenaren zijn onderworpen aan de grondrechtelijke inperking van art. 12a-12i Wet ambtenaren defensie. De Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren bevat voor rechterlijke ambtenaren in art. 40-44a inperkingen van enkele grondrechtelijke vrijheden. De rechter heeft de begrenzing van de vrijheid van ambtenaren in het dienstbelang en de goede vervulling van de functie aangenomen als zelfstandige beperkingsgrond (CRvB 16 november 1989 ECLI:NL:CRVB:1989:AK4870, AB 1991/24 (*ambtenaar-rij-instructeur*)). Naar valt aan te nemen, kunnen overheidsverbanden en overheidsambten geen beroep doen op grondrechten (HR 6 februari 1987, ECLI:NL:HR:1987:AG5531, 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, 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164, AB 1996/204 (*drugs-pand Venlo*)) en in beginsel ook voor maatregelen die een zijdelingse, onbedoelde beperking van een grondrecht inhouden, de zogeheten 'algemene' beperkingen. Sommige grondrechten zijn niet beperkbaar (art. 1, art. 5, het verbod van censuur van art. 7 lid 1, art. 17, art. 114). Dit betekent echter niet dat dergelijke grondrechten absoluut zouden zijn in de zin van onbeperkt of onbegrensd. Hun reikwijdte wordt bepaald door de uitleg van het recht. Ook hier geldt het beginsel van redelijke uitleg van grondrechten. Voor de beperkingen zijn in de Grondwet drie stelsels te onderscheiden, namelijk een competentieregeling, doelcriteria en procedurevoorschriften. Zij kunnen in combinatie voorkomen. **Competentieregeling.** De competentieregeling behelst voorschriften omtrent de bevoegdheid tot het beperken van een grondrecht. Deze bevoegdheid legt de grondwetgever in eerste instantie bij de formele wetgever. 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 het werkwoord 'regelen' aan dat delegatie is toegestaan. Men vergelijkte 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*; Inleidende opmerkingen, aant. 3). Het gebruik van de delegatieterminologie duidt in beginsel op de bevoegdheid van de wetgever inhoudelijk alles te delegeren, aan ongeacht 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 beperking van het grondrecht gaat. Een gedelegeerde bevoegdheid moet voldoende specifiek, dat wil zeggen op de beperking van het grondrecht gericht zijn en herleidbaar tot het betreffende grondwetsartikel. **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.** Art. 12 is een duidelijk voorbeeld van een clausulering in de vorm van procedurevoorschriften: 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*). De jurisprudentie blijkt in de praktijk diverse, niet tot een beperkingsclausule herleidbare algemene beperkingen te aanvaarden (HR 11 februari 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9223, NJ 1986/673 (*drukkerij*); ARRvS (vzr.) 16 februari 1989, ECLI:NL:RVS:1989:AH2643, AB 1990/9 (*Evangeliegemeente De Deur*); KB 20 april 1989, ECLI:NL:XX:1989:AN0452, AB 1989/304 (*bestemmingsplan Driebergen*); ABRvS 14 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1135 (*Jezus redt*)). Ook de door de ambtenarenrechter aangenomen zelfstandige beperkingsgrond kan worden beschouwd als een redelijke uitleg (CRvB 16 november 1989, ECLI:NL:CRVB:1989:AK4870, AB 1991/24). In de jurisprudentie wordt aangenomen dat (een beschikking berustende op) een op grond van art. 149 Gemw vastgestelde autonome gemeentelijke verordening de specifieke wettelijke grondslag ontbeert om als rechtmatige beperking van de grondwettelijk grondrecht te worden aangemerkt. Art. 149 Gemw verleent een algemene bevoegdheid tot vaststelling van autonome verordeningen in het gemeentelijk belang, maar is niet herleidbaar tot enig grondrechtenartikel (ABRvS 28 augustus 1995, ECLI:NL:RVS:1995:AH6164, 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, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, AB 1994/242 (*verbod persconferentie*)), maar niet in het geval van een noodverordening (Rb. Roermond 24 maart 2003, ECLI:NL:RBROE:2003:AF6148, JB 2003/132 (*Bergen*)). Tijdens de eerste fase van de in februari 2020 plotseling ontstane crisis ten gevolge van de corona-epidemie gebruikten burgemeesters en voorzitters van veiligheidsrisicogebieden, mede op aanwijzing van de minister, ter bestrijding van de verspreiding van het covid-19-virus de noodbevoegdheden van art. 175 en 176 Gemeentewet, jo. art. 39 Wet veiligheidsregio's. Verschillende maatregelen maakten een inbreuk op grondrechten zoals de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de godsdienstvrijheid en de vrijheid van demonstratie, waardoor zij op gespannen voet stonden met de Grondwet. De maatregelen werden door de Raad van State in deze bijzondere crisissituatie als legitiem beschouwd. Strikt geredeneerd is de wettelijke grondslag voor de noodverordeningen/bevoegdheid ex artikel 176 van de Gemeentewet — die op grond van de Wvr tijdelijk door de voorzitters van de veiligheidsregio's wordt uitgeoefend — onvoldoende specifiek. Ook de Wet publieke gezondheid biedt met het oog daarop geen toereikende basis. De reeds bij de grondwetsherziening aangenomen en ook in de literatuur aanvaarde relativisering van de grondwettelijke beperkingssystematiek maakt het echter verdedigbaar, aldus de Raad van State, dat in een acute, concrete en levensbedreigende situatie, zoals het plotseling uitbreken van het coronavirus, de beperking van grondrechten gedurende een korte periode op een globalere wettelijke grondslag berust dan de Grondwet normaliter vereist. Naarmate deze situatie langer duurt, neemt de juridische houdbaarheid van deze constructie af en moet een specifieke (tijdelijke) wet het juridisch fundament vormen. De spanning met artikel 6, eerste lid, dat door het uitbreken van een van de grondwettelijke delegatietermen géén delegatie toestaat, kan voor een korte periode wellicht worden weggenomen met de methode van de redelijke uitleg. Deze houdt in dat de op grond van de noodverordeningen geldende maximering van het aantal deelnemers voor religieuze samenkomsten binnen gebouwen geen beperking zou zijn van de vrijheid van godsdienst (Raad van State afdeling Adviesring, Voorlichting over grondwettelijke aspecten van (voorgenomen) crisismaatregelen, *Kamerstukken II 2019/20, 25295, 312, p. 23*). De Tijdelijke wet maatregelen covid-19 (Wet van 28 oktober 2020, *Stb.* 2020, 441; *Kamerstukken II 2019/20, 35526, 2*), werd in het leven geroepen om aan de maatregelen voorlopig een wettelijke grondslag te verlenen. De geldigheid van deze wet eindigde op 1 juni 2022 door verwerping in de Eerste Kamer van de goedkeuringswet voor de vijfde verlenging (*Kamerstukken II 2021/22, 36042*). Ook bij de Tijdelijke wet beperking vertoeven in de openlucht covid-19 (Wet van 22 februari 2021, *Stb.* 2021, 85) wordt de legitimatie van een mogelijke inbreuk op de religievrijheid, met name het houden van gezamenlijk religieuze samenkomsten gedurende de aangewezen uren van de avondklok, gezocht in de redelijke uitleg: een redelijke uitleg van de regeling van de avondklok leidt tot de conclusie dat het instellen daarvan niet binnen de reikwijdte van het grondrecht op belijdenis van godsdienst- of levensovertuiging valt. De maatregel is op geen enkele wijze gericht op het beperken van deze belijdenisvrijheid als zodanig; daarbij is van belang dat dit recht nog steeds in ruime mate reële betekenis heeft, aldus de regering in de toelichting bij het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2020/21, 35732, 3, p. 8*).

**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. De wetgever is uiteraard gebonden aan de Grondwet en aan de daarin opgenomen grondrechten, ook zonder constitutionele toetsing. Met de invoering van van de Algemene bepaling in 2022 is de waarborgende functie nu ook in de Grondwet zelf genoemd. Na het vervallen in 2018 van het voorstel Halsema houdende invoering van constitutionele toetsing aan de grondwettelijke vrijheidsrechten, werkt het kabinet in aansluiting op de conclusies van de Staatscommissie Parlementair Stelsel inmiddels zelf aan een nieuw wetsvoorstel van gelijke strekking (*Kamerstukken I 2021/22, 34430, AE*; zie Inleidende opmerkingen, aant. 6 en art. 120, aant. 3). Vooralsnog kan de rechter een formele wet slechts toetsen aan de verdragsrechten en aan grondrechten uit het Unierecht, hetgeen overigens materieel in overwegende mate 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 waarborgfunctie 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, aant. 3). Wijzigingen van grondwetsartikelen die betrekking hebben op de fundamentele menselijke rechten en vrijheden worden geacht in de zin van art. 10 Statuut voor het 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 grondrechtelijke 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 en het Unierecht.** 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 IVPBR). 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. Dit is onder meer het gevolg van art. 120, dat toetsing van de wet aan de Grondwet uitsluit. Voorts geschiedt op grond van art. 94 een abstracte en concrete toetsing aan verdragsgrondrechten en is een beperking onderworpen aan de proportionaliteitstoets (art. 94, aant. 3 en 4). Het is de nationale rechter die in eerste instantie deze grondrechten handhaaft en 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 subsidi-