

HC 6, 13-03-2018, Grondrechten en algemene leerstukken

Wat maakt grondrechten zo bijzonder?

Je ziet eigenlijk **twee benaderingen** over wat een grondrecht nou zo bijzonder maakt. Bij de eerste benadering gaat het er om dat de grondrechten nauw verbonden zijn met de persoonlijke autonomie. Je kunt niet een mens zijn als je geen grondrechten hebt. Ieder mens heeft van nature onvervreembare grondrechten. De tweede benadering heeft betrekking op meer de praktische aard van grondrechten. Het is een middel om je te beschermen tegen de overheid. Het is belangrijk dat we grenzen stellen aan het handelen van de overheid. Deze regels moeten vastgelegd worden in documenten met een hogere rangorde dan de wet in formele zin of regels die voorrang hebben op nationaal recht.

De definitie die je vaak in de literatuur tegen komt is: ‘grondrechten zijn fundamentele rechtsnormen die de strekking hebben het individu persoonlijke vrijheid en een menswaardig bestaan te verzekeren en de handelingsvrijheid van met name de overheid te beperken.’ De grondrechten gelden primair voor de verhouding overheid-burger, dit wordt verticale werking genoemd. Grondrechten gelden soms ook tussen burgers onderling, de horizontale werking van grondrechten. Er bestaan **klassieke vrijheidsrechten** en **sociale grondrechten**. Er bestaan ook positieve verplichtingen die afgeleid kunnen worden uit klassieke grondrechten. Grondrechten zijn juridisch zo geformuleerd dat ze in principe niet betrekking hebben op burgers onderling, maar op de verhouding overheid-burger.

Geschiedenis van grondrechten:

Grondrechten zijn in de loop van de jaren tot ontwikkeling gekomen. Ze hebben een zodanige begripsvorming doorstaan. **John Locke** vond dat mensen in een natuurtoestand leefden en dat er een overheid moest komen die mensen beschermt in hun vrijheid en eigendom. Hij is als ware de vader van de klassieke grondrechten. Er zijn vijf ontwikkelingen die hebben bijgedragen aan de ontwikkeling van de grondrechten:

- De Renaissance: er werd in die tijd de nadruk gelegd op het humanisme. Daarbij speelden de vragen hoe de mens meer op de voorgrond zou kunnen komen te staan en welke rechten aan een individu toe kwamen.
- Hervormingen: nieuwe ontwikkelingen binnen het geloof lieten zien dat er naast het rooms-katholieke geloof ook een protestants geloof bestaat, waarbinnen de individuele geloofsbeweging voorop staat. Er ontstaan concurrerende godsdiensten. Mensen gingen nadenken over de vrijheid van godsdienst.
- Verlichting: mensen gingen zelf meer nadenken.
- Opkomst van de nazistaat en versterking van het centrale overheidsgezag: Ook neemt het denken toe, hoe worden we nu beschermd tegen de overheid? Er ontstond een centrale gezagten-dense
- De burgerij: mensen gingen meer zich afvragen wat hun positie was binnen een staat en welke rechten zij hebben ten opzichte van de overheid.

De **Franse revolutie** is erg belangrijk geweest voor de grondrechten. Er werd een document gemaakt waarin verschillende grondrechten stonden. Rond 1789 zie je dus de vastlegging van grondrechten in juridische documenten. Hierbij spreken we van de ontwikkeling van de nationale grondrechten. De Franse revolutie werkt met name door in de staatsregeling van 1798. Er zijn meerdere grondwetten in Nederland tot stand gekomen, namelijk in 1814, 1815 en 1983. In 1983 werd de Grondwet volledig herzien. Dit is de Grondwet zoals we hem vandaag nog steeds kennen.

Naast de nationale ontwikkeling, heeft zich ook een **internationale ontwikkeling van de grondrechten** voorgedaan. In de universele verklaring van de rechten van de mens staan grondrechten die voor iedereen gelden. Dit is een document van de Verenigde Naties (VN). Hierna stopte de ontwikkeling een beetje. Landen gingen zelf meer juridische verklaringen met elkaar sluiten over grondrechten. Zo kwam in 1953 en in 1954 voor Nederland het EVRM tot stand. Op wereldniveau duurde het wat langer voordat zo'n document tot stand kwam. Pas in 1966 kwam het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) tot stand. Daarnaast zien we een ontwikkeling op het gebied van sociale grondrechten. Het Europees Sociaal Handvest (ESH) somt allerlei sociale grondrechten op en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten (IVESCR) uit 1966 bevat ook sociale grondrechten. Er zijn ook specifieke verdragen gesloten voor bepaalde mensenrechten. Ook in EU verband worden de grondrechten beschermt. Voornamelijk het verdrag van Lissabon is een belangrijke ontwikkeling geweest.

Toenemende betekenis van grondrechten:

De **betekenis van grondrechten** neemt steeds meer toe. Er zijn vijf redenen waarom dit zo is:

1. De werkingssfeer van grondrechten neemt steeds meer toe. Zowel in aantal als in de reikwijdte.
2. Er wordt steeds vaker een zekere werking aan grondrechten tussen burgers onderling wordt toegekend.
3. Uit de klassieke onthoudingsplichten worden ook in toenemende mate positieve verplichtingen afgeleid.
4. Toenemend belang van het internationale stelsel van grondrechtenbescherming.
5. Er is een tendens om aan beperkingen van grondrechten steeds hogere eisen te stellen. Het wordt voor staten steeds lastiger om een inbreuk op grondrechten te rechtvaardigen.

Algemene systematiek:

Je moet altijd onderscheid maken tussen de reikwijdte en de beperkingsmogelijkheden van een grondrecht. Je moet eerst vaststellen of je je op een grondwet kan beroepen. Word ik wel beschermd door een grondrecht? Dit is de reikwijdte vraag. Pas daarna komt de vraag of de overheid wel beperkingsmogelijkheden heeft met betrekking tot dat grondrecht.

Om de **reikwijdte vraag** te kunnen beantwoorden moeten we kijken naar de interpretatie en uitleg van grondrechten. Door interpretatie moet ten eerste vastgesteld worden welke handelingen en situaties door het grondrecht omvat worden. Dit is dus de **reikwijdte**. Dit is moeilijker als er meer ruimte wordt open gelaten door de overheid voor de subjectieve opvatting van de betrokkene zelf, zoals vrijheid van godsdienst en vrijheid van levensovertuiging. De door grondrechten gegarandeerde vrijheden worden geacht niet zover te gaan dat ze inhouden dat handelingen die in abstracto binnen de reikwijdte van een grondrecht vallen, in concreto te allen tijde, op elke plaats en op iedere wijze uitgeoefend mogen worden. Dit is een redelijke uitleg van grondrechten.

Een gedraging die buiten de reikwijdte van grondrechten valt, wordt niet door het grondrecht beschermd. Overheidsregulering van die gedraging hoeft dus ook niet te voldoen aan de voorgeschreven beperkingssystematiek. Een beperkte uitleg van de reikwijdte zal meebrengen dat een bepaald overheidsoptreden minder snel een beperking van het grondrecht zal inhouden.

Grondrechten kunnen dus altijd worden beperkt en zijn niet absoluut. Wanneer een overheidsorgaan gebruik maakt van zijn bevoegdheid, op een bepaald terrein overheidsgezag uit te oefenen, waarop het zonder beperkingsbevoegdheid niet zou mogen treden. Bij de herziening van 1983 is bepaald dat

grondrechtenbeperkingen steeds herleidbaar moeten zijn tot een grondrechtelijke beperkingsclausule. Dit houdt in dat je een grondrecht alleen mag beperken als de grondwet dat zegt. Er bestaan algemene en bijzondere beperkingen. **Bijzondere beperkingen** zijn handelingen die specifiek zeggen dat het grondrecht wordt beperkt. De **algemene beperkingen** zijn handelingen die wel het effect hebben dat ze een grondrecht beperken, maar helemaal niet daarvoor bedoeld zijn. Zoals de verkeersveiligheid, de volksgezondheid, bouwvergunningen en brandvoorschriften. Deze kunnen in hun effect wel een beperking van een grondrecht met zich mee brengen, maar die zijn hier niet voor bedoeld. Ze zijn heel ergens anders voor geschreven. Je hebt een probleem met de algemene beperkingen omdat deze niet herleidbaar zijn tot een grondwettelijke beperkingsclausule. Het neveneffect is dus dat iemand zijn grondrecht niet meer kan uitoefenen. Het verdraagt zich dus slecht met de eis van een formele wettelijke grondslag. Het is vaak op te lossen via een redelijk uitleg, maar dat kan alleen als de kern van het grondrecht niet wordt aangetast.

Beperkingssystematiek van de Grondwet:

Volgens de leer van de bijzondere beperkingen kan een grondrecht in de Grondwet beperkt worden op de manier die bij dat grondrecht zelf staat aangegeven. Er moet dus sprake zijn van een competentie voorschrift. Er kan staan 'bij de wet' (dit is een wet in formele zin) of er staat 'bij of krachtens de wet' (een andere wet dan een wet in formele zin). Die wet moet dus steeds een specifieke wet zijn die gemaakt is om de beperking mogelijk te maken. Er kunnen ook doelvoorschriften in staan zoals: in het belang van de openbare orde, de verkeersveiligheid, de volksgezondheid.

Beperkingssystematiek EVRM:

Ook het EVRM kent een beperkingssystematiek. De bekende beperkingssystematiek van de artikelen 8-11 EVRM worden bepaald door de **Sunday Times criteria**:

- De beperking moet bij de wet zijn voorzien. Met wet wordt elke kenbare regeling bedoeld. De regeling moet toegankelijk zijn voor iedereen en voorzienbaar/voldoende nauwkeurig zijn. Dit noemt men ook wel accessibility en foreseeability.
- Doelcriteria zoals die opgesomd staan
- De beperking moet noodzakelijk zijn in een democratische samenleving. Er moet sprake zijn van een dringende maatschappelijke behoefte, evenredigheid/proportionaliteit ten aanzien van het nagestreefde legitieme doel. En zijn de aangevoerde gronden relevant en toereikend?

Sommige grondrechten kunnen niet worden beperkt, zoals art. 3 EVRM. Soms wijken de beperkingsgronden ook af. In art. 1 EP EVRM staat bijvoorbeeld dat de beperkingsgrond het algemeen belang moet dienen. Soms zijn er ook **implied limitations**. Dat wil zeggen dat de beperkingsgronden moeten zijn ingelezen. Bovendien geldt steeds dat lidstaten een zekere margin of appreciation hebben. Deze kan ruimer of beperkter zijn.

Positieve verplichtingen:

Klassieke grondrechten zijn in de eerste plaats afweerrechten. Het zijn negatieve verplichtingen, verplichtingen om iets niet te doen. In sommige gevallen moet de overheid zich actief opstellen om aan een grondrecht invulling te geven. Dit is om te voorkomen dat jouw grondrecht door derden onmogelijk wordt gemaakt. Wat betekent de vrijheid van meningsuiting? Je moet dit ook zien in een pluriforme samenleving. De overheid moet ook bewaken dat er een pluriform media-aanbod is. Dit zijn dus ingelezen **positieve verplichtingen**.

Je kan de positieve verplichtingen eigenlijk in twee groepen indelen. Zo bestaan er ten eerste de inhoudelijke positieve verplichtingen. De overheid hoort zich bijvoorbeeld er actief voor in te zetten

dat iemand niet wordt aangetast door zware industrie of stankoverlast. De vestiging van zware industrie mag er dus niet voor zorgen dat omwonenden in hun rechten worden beperkt. Zie art. 8 EVRM. Tegenover de inhoudelijk positieve verplichtingen, staan de procedurele positieve verplichtingen. Bijvoorbeeld de verplichting tot onafhankelijk onderzoek bij het omkomen van een militair of de verplichting tot inzet van strafrecht bij ernstige mishandeling.

De beperkingsgronden uit de verdragen zijn niet van toepassing op de positieve verplichtingen. In plaats daarvan moet er sprake zijn van een fair balance tussen het individuele belang en het algemeen belang. Vaak is de margin of appreciation groter bij positieve verplichtingen, maar dat is niet altijd zo. Kortom, de Sunday times criteria zijn niet van toepassing. De positieve verplichtingen gelden voor de staat en dus voor de overheid en daarmee voor elk overheidsorgaan. Ze gelden dus voor de wetgever, het bestuur en de nationale rechter.

Horizontale werking:

Grondrechten zijn in principe gericht op de verhouding tussen overheid en burger. Voor de overheid geldt de legaliteits eis en voor burgers geldt contractsvrijheid. Burgers mogen alles, tenzij het verboden is. De overheid mag alleen optreden als dit in de wet staat voorgeschreven. Grondrechten kunnen ook in **horizontale verhoudingen** een rol spelen, dit is de verhouding tussen burgers onderling. De beperkingssystematiek is hier niet op afgestemd. Vaak ontbreekt dat soort specifieke regelgeving. Kun je dan nog wel de grondrechten invoeren? In principe geldt voor burgers onderling het privaatrecht, deze kent **open normen** als redelijkheid en billijkheid en maatschappelijke zorgvuldigheid. We proberen de grondrechten in te lezen in deze open normen. Daarom kunnen grondrechten dus wel tussen burgers onderling gelden.

Hoe zit het met de horizontale werking van EVRM rechten? Het EVRM kent een ruimere beperkingssystematiek. Deze zijn dus gemakkelijker om in horizontale verhoudingen toe te passen. In art. 34 EVRM staat dat procedures in principe tegen staten zijn gericht. Dus de rechten vanuit het EVRM en EHRM zijn niet direct toepasbaar bij horizontale verhoudingen. In die gevallen komt de leer van de positieve verplichtingen te pas. De staat garandeert zijn effectieve bescherming van een EVRM grondrecht en doet dit ook bij een geschil met een andere private partij.

Botsing van grondrechten:

Er is **geen rangorde** tussen grondrechten. Er moet dus van geval tot geval bepaald worden welk grondrecht voorrang heeft, waarbij een belangenafweging moet worden gemaakt. Het EHRM zegt dat het niet uitmaakt via welk grondrecht de procedure wordt gevoerd. Je kunt je ook op meerdere grondrechten tegelijk beroepen dit wordt een **samenloop van grondrechten** genoemd. Een overheidsorgaan moet aan beide beperkingsgronden van beide grondrechten voldoen. Dit betekent effectief: de sterkste bescherming gaat voor. Bijvoorbeeld art. 10 EVRM en art. 7 Gw. Dit gaat beide om de vrijheid van meningsuiting. Maar art. 10 EVRM is sterker, dus die gaat in dat geval voor.