

HC 6, 12-03-2019, Grondrechten: algemene leerstukken

Wat maakt grondrechten bijzonder?

Over de kern van grondrechten kan worden gediscussieerd. Men zegt dat grondrechten in de kern gaan over vrijheid van burger tegenover de overheid, maar ook over menselijke waardigheid of vrijheid van geweten. Er zijn twee definities van grondrechten:

1. 'Een grondrecht is een fundamenteel recht dat samenhangt met de persoonlijke autonomie en individuele vrijheid.' Deze definitie ziet op de inhoud en bescherming van grondrechten. Over het juridische aspect zegt deze definitie niets.
2. 'Een grondrecht is een recht dat grenzen stelt aan het handelen van de overheid. Om deze grenzen te kunnen stellen, zijn grondrechten vastgelegd in documenten met een hogere rangorde dan de wet in formele zin en hebben zij voorrang in het nationale recht.' Dit is een **formele definitie** die aangeeft dat een grondrecht bijzonder is, maar niet wat een grondrecht bijzonder maakt.

Een definitie waarin deze elementen samenkomen, is: 'Grondrechten zijn fundamentele rechtsnormen die het individu persoonlijke vrijheid en een menswaardig bestaan verzekeren en die de handelingsvrijheid van de overheid beperken.'

Grondrechten gelden primair **verticaal** tussen de burger en de overheid. Dit is van belang, omdat de beperkingssystematiek van grondrechten op deze verhouding is afgestemd. In sommige gevallen kunnen grondrechten ook **horizontaal** werken tussen burgers onderling.

Grondrechten zijn op te delen in klassieke en sociale grondrechten. **Sociale grondrechten** vergen een actie van de overheid en bevatten zodoende **positieve verplichtingen**. **Klassieke grondrechten** vergen een nalaten van de overheid en bevatten zodoende **negatieve verplichtingen**.

De geschiedenis van grondrechten

De geschiedenis van grondrechten is afhankelijk van de definitie die gehanteerd wordt. **John Locke (1632-1704)** dacht dat de overheid enkel bestond om te beschermen wat voor de mens fundamenteel is. In de **Franse Revolutie (1789)** werden individuele rechten verder uitgewerkt. Men was al eerder van mening dat de grondrechten met het leven waren gegeven, maar vanaf dit moment werden zij ook gecodificeerd.

In de **staatsregeling voor het Bataafsche volk** zijn veel grondrechten gecodificeerd. De Grondwet van **1814** kende weinig aandacht voor grondrechten, maar in de Grondwet van **1815** ontstond meer aandacht voor bescherming tegen de overheid. Sinds de Grondwet van **1848** staan klassieke grondrechten in de Grondwet. Sinds **1983** staan de meeste grondrechten in de Grondwet.

Naar aanleiding van de Tweede Wereldoorlog werden ook internationaal grondrechten vastgelegd. Dit begint in **1948** met de Universele verklaring voor de Rechten van de Mens (**UVRM**). Dit is echter geen bindend verdrag. In **1950** volgt het Universeel Verdrag voor de Rechten van de Mens (**EVRM**) en in **1966** volgt het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (**IVBPR**). Het EVRM en IVBPR kennen voornamelijk **klassieke grondrechten** die bij de rechter kunnen worden ingeroepen.

Ook sociale grondrechten ontwikkelen zich in de internationale rechtsorde. Dit begint in **1961** met het Europees Sociaal Handvest (**ESH**). Later volgt in **1966** het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (**IVESCR**). In **2009** worden sociale rechten in het **Handvest van de grondrechten van de Europese Unie** opgenomen.

Toenemende betekenis van grondrechten

Grondrechten hebben een toenemende betekenis met een werking die steeds sterker wordt. Dit blijkt uit een aantal zaken.

- De werkingssfeer van de grondrechten neemt toe in zowel het aantal als in de reikwijdte. Dit blijkt bijvoorbeeld uit **protocollen** die aan het EVRM worden toegevoegd. In deze protocollen worden aanvullende grondrechten vastgesteld;
- De werking van grondrechten wordt vaker toegekend in situaties tussen burgers onderling;
- Uit klassieke onthoudingsplichten van de overheid worden vaker positieve verplichtingen afgeleid. Dit was bijvoorbeeld het geval in de zaak **Urgenda**.
- Er is een toenemend belang van het internationale stelsel van grondrechtenbescherming;
- Er worden hogere eisen gesteld aan beperkingen van grondrechten.

Algemene systematiek

Bij de algemene systematiek dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de reikwijdte en de beperkingen van grondrechten. Bij de **reikwijdte** speelt de vraag of een handeling of gedraging door het grondrecht wordt beschermd. Bij de **beperkingen** speelt de vraag of een beperking van dat recht gerechtvaardigd is.

Reikwijdte

Allereerst dient te worden vastgesteld welke handelingen en situaties onder het grondrecht vallen. Bij sommige grondrechten zal de **subjectieve opvatting** van de betrokkene een rol spelen, zoals bij de beperking van vrijheid van godsdienst of levensovertuiging.

Bij de bepaling van de reikwijdte geldt het leerstuk van de **redelijke uitleg van grondrechten**. Dit houdt in dat de vrijheden uit grondrechten niet zo ver mogen gaan dat handelingen die binnen de reikwijdte van een grondrecht vallen, altijd mogen worden uitgeoefend.

Als een handeling of situatie niet onder de reikwijdte van een grondrecht valt, kom je niet toe aan de beperkingssystematiek. Een dergelijke handeling wordt dan niet door het grondrecht beschermd. Als de overheid optreedt tegen deze handeling of situatie, hoeft zij dus ook niet te voldoen aan de beperkingssystematiek. Een beperkte uitleg van de reikwijdte van een grondrecht betekent dat overheidsoptreden minder snel een beperking van het grondrecht op zal leveren.

Beperking van grondrechten

Als is vastgesteld dat een gedraging onder de reikwijdte van een grondrecht valt, volgt de vraag of het grondrecht beperkt kan worden. De beperking van grondrechten betekent dat een overheidsorgaan overheidsgezag uitoefent op een terrein waar zij zonder beperkingsbevoegdheid niet mag optreden.

Beperkingen in de Grondwet

Volgens de Grondwet van 1983 moeten grondrechtenbeperkingen altijd herleidbaar zijn tot een grondwettelijke beperkingsclausule. Grondrechtenbeperkingen zijn op te delen in bijzondere en algemene beperkingen. **Bijzondere beperkingen** zijn handelingen die specifiek de uitoefening van een bepaald grondrecht beperken. **Algemene beperkingen** zijn handelingen die niet op het grondrecht zijn gericht, maar die een onbedoeld effect hebben op dat grondrecht als gevolg van de behartiging van andere belangen.

Beperkingssystematiek in de Grondwet en het EVRM

Een grondrecht in de Grondwet kan beperkt worden op de manier die bij dat grondrecht zelf staat aangegeven. Dit staat meestal in het tweede lid van het artikel dat het grondrecht noemt. Dit kan door middel van een competentievoorschrift of een doelvoorschrift. Een **competentievoorschrift** geeft aan wie bevoegd is om een grondrecht te beperken. Dit gebeurt bij de wet of bij of krachtens de wet. Het woord 'wet' ziet op een wet in formele zin die specifiek is gemaakt om de beperking mogelijk te maken. Een voorbeeld hiervan is de wet openbare manifestaties. De autonome verordenende bevoegdheid van gemeenteraden op grond van art. 149 Gemw valt hier dus niet onder, omdat deze wet niet is opgesteld

om een specifiek grondrecht te beperken. Een andere manier om een grondrecht te beperken, is door middel van een **doelvoorschrift**. Het doelvoorschrift geeft aan voor welk doel de beperking dient.

Algemene beperkingen zijn beperkingen die niet met het oog op een bepaald grondrecht zijn vastgesteld, maar die veroorzaakt worden doordat een buiten de sfeer van een grondrecht gelegen regeling als neveneffect heeft dat de uitoefening van het grondrecht beperkingen ondergaat.

Deze beperkingen gelden niet voor een specifiek grondrecht en passen daarom niet binnen het systeem van de bijzondere beperkingen. Daarom bestaat de leer van de redelijke uitleg. Door gebruik te maken van deze leer mag de kern van het grondrecht echter niet worden aangetast.

Bij de beperkingssystematiek in het EVRM geldt dat een EVRM-grondrecht mag worden beperkt als is voldaan aan de **Sunday Times-criteria**.

1. Bij de wet voorzien;
 - De wet in deze zin is niet enkel de wet in formele zin, maar elke kenbare regeling;
 - Een beperking is voorzien als de wet toegankelijk (accessible) en voorzienbaar/voldoende nauwkeurig is geformuleerd (forseeable).
2. Doelcriteria zoals opgesomd;
3. Noodzakelijk in een democratische samenleving;
 - De beperking moet noodzakelijk zijn;
 - De beperking is evenredig/proportioneel ten aanzien van het nagestreefde doel;
 - De aangevoerde gronden moeten relevant en toereikend zijn.

Deze beperkingssystematiek werkt niet altijd. Sommige grondrechten in het EVRM kennen een andere systematiek. Een aantal grondrechten kan niet worden beperkt, bijvoorbeeld art. 3 EVRM. Soms wijken de beperkingsgronden af, zoals in art. 1 Eerste Protocol EVRM. Ook kunnen er **impliciete beperkingen** zijn opgenomen in een grondrecht, zoals in art. 3 Eerste Protocol EVRM.

Bij de vraag of een staat een gerechtvaardigde beperking heeft aangebracht, geldt een **margin of appreciation**, oftewel een beoordelingsruimte voor de staat.

Positieve verplichtingen

Het uitgangspunt is dat de overheid iets niet mag. In sommige gevallen is de overheid verplicht om actief op te treden. De overheid moet zich inspannen om ervoor zorgen dat een grondrecht ook is waar te maken. Het EHRM neemt veel positieve verplichtingen aan, zoals bijvoorbeeld in **Öneryıldiz**. Bij positieve verplichtingen gelden de beperkingsclausules niet. In plaats daarvan moet een **fair balance** bestaan tussen het individuele belang en het algemeen belang. Dit lijkt op de proportionaliteitstoets. De positieve verplichtingen gelden voor alle organen van de staat.

Horizontale werking Grondwet

De grondrechten zijn geformuleerd voor verticale verhoudingen. Voor de overheid geldt de legaliteits eis die zegt dat de overheid enkel mag handelen met een wettelijke grondslag. Voor de burgers geldt vrijheid, zij mogen doen wat ze willen mits het niet verboden is. De beperkingssystematiek is niet afgestemd op de horizontale verhouding van grondrechten. Daarom maakt de wetgever soms een specifieke regeling die expliciet regelt hoe grondrechten horizontaal werken. Meestal spelen de grondrechten daarentegen een rol als invulling in de open normen binnen het privaatrecht. Dit wordt ook wel **indirecte horizontale werking** genoemd.

Horizontale werking EVRM

Op grond van art. 34 EVRM zijn procedures bij het EHRM per definitie tegen staten gericht. De overheid heeft echter als doel om de grondrechten te beschermen en te waarborgen. Door de positieve verplichtingen van de Nederlandse overheid kan een grondrecht op de juiste manier doorwerken bij

horizontale verhoudingen. De staat heeft de plicht om effectieve bescherming van grondrechten te garanderen, dus ook in een geschil met een andere private partij. Een voorbeeld is het arrest **Von Hannover t. Duitsland**.

Botsing en samenloop van grondrechten

Botsing van grondrechten

Grondrechten kennen geen rangorde, dus bij een botsing van grondrechten dient belangenafweging plaats te vinden.

Samenloop van grondrechten

Bij een samenloop van grondrechten moet naar de beperkingssystematiek van de verschillende grondrechten worden gekeken. Hierbij geldt dat het grondrecht dat de meeste bescherming biedt, voorgaat.