



DE GRONDWET - ARTIKEL 7 - VRIJHEID VAN MENINGSUITING

1. Niemand heeft voorafgaand verloop nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet.
2. De wet stelt regels omtrent radio en televisie. Er is geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisieuitzending.
3. Voor het openbaren van gedachten of gevoelens door andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen heeft niemand voorafgaand verloop nodig wegens de inhoud daarvan, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. De wet kan het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regelen ter bescherming van de goede zeden.
4. De voorgaande leden zijn niet van toepassing op het maken van handelsreclame.

WETENSCHAPPELIJK COMMENTAAR ARTIKEL 7 - VRIJHEID VAN MENINGSUITING - B.P. VERMEULEN

Inhoudsopgave

1. Historie
2. De dragers van de uitingsvrijheid
3. Geen voorafgaand verloop
4. Door de drukpers
5. Gedachten of gevoelens
6. Het recht te openbaren zonder voorafgaand verloop
7. Het recht te openbaren behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet
8. Het verband tussen het openbarings- en het verspreidingsrecht
9. Zelfstandige verspreidingsmiddelen; geen algemeen verbod of voorafgaand verloop; gebruik van enige betekenis
10. Regels omtrent radio en televisie
11. Geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending
12. De overige uitingsmiddelen
13. Geen voorafgaand verloop wegens de inhoud
14. Behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet
15. Gebruik van enige betekenis
16. Regulering van vertoningen toegankelijk voor jongeren
17. Uitzondering voor handelsreclame

18. Horizontale werking
19. Verdragsbepalingen
20. Naar een nieuw grondwetsartikel?
21. Literatuur
22. Jurisprudentie
23. Historische versies

Editie december 2013¹¹

1. HISTORIE

De Republiek der Verenigde Nederlanden kende een in vergelijking tot de omliggende landen ruime mate van drukpersvrijheid. Verboden van bepaalde drukwerken werden slechts incidenteel ten uitvoer gelegd; censuur bestond voornamelijk met betrekking tot theologische geschriften. Vanaf de inlijving bij Frankrijk werd de censuur evenwel algemeen ingevoerd en toegepast.

Na het herkrijgen van de onafhankelijkheid werd de censuur afgeschaft (1814); in 1815 werd op verzoek van de Belgen de vrijheid van drukpers in de Grondwet (art. 227) opgenomen om herleving van dit instituut uit te sluiten. Bij de grondwetsherziening van 1848 kreeg de drukpersvrijheid de formulering (artikel 8, thans artikel 7, eerste lid, Gw) die zij sindsdien, op het schrappen van een komma en modernisering van de spelling na, heeft behouden.

In het arrest over het Haagse Ventverbod uit 1892 sprak de Hoge Raad uit dat onder het door de drukpers openbaren niet alleen het (doen) drukken maar ook het verspreiden van het gedrukte begrepen moest worden.^[2] In een drietal in 1950 gewezen arresten, waarvan dat inzake APV Tilburg^[3] het bekendste is, kwam de Hoge Raad in zekere mate van deze opvatting terug. Sindsdien werd onderscheid gemaakt tussen het grondwettelijke openbaringsrecht (het zich in druk uiten) en het door de rechtspraak erkende, aan dit recht connexe verspreidingsrecht. In een lange reeks uitspraken werd vervolgens uitgewerkt binnen welke grenzen het verspreidingsrecht door lagere regelingen beperkt mag worden. Bij de grondwetsherziening van 1983 werd de formulering van de drukpersvrijheid ongewijzigd overgenomen om deze verspreidingsjurisprudentie onaangetast te laten.^[4]

De Grondwetsherziening van 1983 bracht in zoverre wel nieuws dat naast de drukpersvrijheid nu ook andere vormen van meningsuiting – via radio en televisie (artikel 7, tweede lid, Gw) en overige openbaringsmiddelen (artikel 7, derde lid, Gw) – gewaarborgd zijn. Door artikel 7, vierde lid, Gw wordt handelsreclame van de bescherming van de voorgaande leden uitgezonderd.

2. DE DRAGERS VAN DE UITINGSVRIJHEID^[5]

Artikel 7 (eerste, tweede en derde lid) garandeert een ieder het recht om van de in

de respectieve leden genoemde uitingsmiddelen gebruik te maken; uiteraard komt het ook aan niet-Nederlanders toe. Evenzo komt dit grondrecht toe aan minderjarigen vanaf het moment dat zij geacht kunnen worden het zelfstandig uit te kunnen oefenen;^[6] wel opent art. 7, derde lid, Gw. de mogelijkheid het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar te regelen ter bescherming van de goede zeden. Ten slotte kan art. 7 Gw. ook ingeroepen worden door collectiviteiten.^[7] Zo zullen uitgeverijen en drukkerijen zich op het eerste lid van art. 7 Gw. kunnen beroepen, en zijn omroepverenigingen zelfs de belangrijkste subjecten van het in het tweede lid gewaarborgde recht.

De grondwetgever heeft zich op het standpunt gesteld dat de grondrechten voor een ieder gelden, ongeacht diens verhouding tot de overheid. Ook de ambtenaar kan zich er dus onverkort op beroepen.^[8] In principe kan de gedetineerde eveneens een beroep op dit grondrecht doen. Artikel 15, vierde lid, Gw. biedt evenwel de mogelijkheid hem in de uitoefening van zijn grondrecht (buiten de clausuleringen van art. 7 Gw. om) te beperken voor zover deze uitoefening zich niet met de vrijheidsontneming verdraagt.^[9]

Aan de overheid komt geen vrijheid van meningsuiting toe. Grondrechten zijn immers gezien hun strekking rechten van burgers tegenover de overheid. Daarmee is niet te verenigen dat de overheid zich eveneens (tegenover de burger) op grondrechten zou kunnen beroepen. Toch heeft de Hoge Raad in de zaak Rost van Tonningen overwogen dat ook de regering aanspraak op vrijheid van meningsuiting heeft.^[10] Dat brengt met zich mee dat de Staat niet in rechte aangesproken kan worden op grond van de stelling dat de door de regering uitgesproken mening onjuist is.^[11] Dit arrest is niet met de ratio van de grondrechten te verenigen en is in de literatuur unaniem afgewezen.^[12]

Artikel 7, eerste lid, Grondwet: de drukpers

3. GEEN VOORAFGAAND VERLOF

Met de zinsnede dat niemand voorafgaand verlof nodig heeft om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren wordt in de eerste plaats beoogd censuur, de verplichting om geschriften ter goedkeuring aan een overheidsambt^[13] voor te leggen alvorens ze te doen drukken, onvoorwaardelijk uit te sluiten. Naast de censuur worden ook alle andere preventieve maatregelen ter zake van het met de drukpers openbaren door het verbod van voorafgaand verlof getroffen.^[14] Het is evenwel niet eenvoudig precies aan te geven welke maatregelen als preventief aangemerkt kunnen worden. De Meij noemt als zodanig onder meer een verschijningsverbod van een periodieke uitgave en een vergunningstelsel voor de uitoefening van het beroep van journalist.^[15] Gerechtelijke inbeslagneming van drukpersen^[16] en van publicaties^[17] wordt in de jurisprudentie daarentegen niet als een door het grondrecht verboden preventieve maatregel aangemerkt^[18]; ook het rechterlijk publicatieverbod wordt niet als zodanig gekwalificeerd.^[19]

Een specifiek op drukkerijen en uitgeverijen betrekking hebbend algemeen verlof-

of verbodstelsel dient mijns inziens eveneens aangemerkt te worden als een verboden preventieve regulering.^[20] Een vanuit het algemeen belang gerechtvaardigde, niet de inhoud betreffende regeling die noch ten doel noch tot effect heeft dat de drukpersvrijheid aangetast wordt is evenwel niet verboden. Een redelijke uitleg brengt met zich dat bijvoorbeeld het (mede) ten aanzien van drukkerijen eisen van een milieuvergunning of het opleggen van bestemmingsplanvoorschriften niet geacht wordt met art. 7, eerste lid, Gw. in strijd te zijn.^[21]

4. DOOR DE DRUKPERS

De uitdrukking ‘door de drukpers’ omvat blijkens de jurisprudentie meer dan (het zich bedienen van) de drukpers, zij bestrijkt daarnaast ook elke andere ‘met de drukpers op een lijn te stellen vermenigvuldigingstechniek’^[22](fotokopiëren, stencilen e.d.). Veelal is zelfs voldoende dat het gaat om ‘leesbare uitingen’, ook als zij niet door de drukpers zijn vervaardigd.^[23] Maar niet alleen ‘geschriften’ in deze ruime zin van het woord, ook afbeeldingen zoals prentbriefkaarten en posters met reproducties van aquarellen en foto’s vallen hieronder.^[24]

Een verdere verruiming van dit begrip ligt niet voor de hand. Andere niet-schriftelijke uitingsvormen die mogelijk onder de vroegere Grondwet opgevat zouden kunnen worden als uitingen ‘door de drukpers’ vallen sinds de grondwets-herziening van 1983 in ieder geval buiten de werkingssfeer van art. 7, eerste lid, Gw. Zo stelde de regering in verband met de opneming van art. 7, derde lid, Gw. dat er daardoor geen reden meer is om bandopnamen, grammofoonplaten, videotapes en filmrollen onder het eerste lid te laten vallen, en oordeelde de rechter dienovereenkomstig dat videobanden door het derde lid bestreken worden.^[25] Ook uitingen op internet worden door het derde lid bestreken (zie nr. 12).

Maar zelfs activiteiten waarbij geschreven of gedrukte tekst wel een belangrijke rol speelt, zoals demonstraties of optochten waarbij opschriften worden megedragen, worden gezien de uitbreiding van de grondrechtencatalogus niet door art. 7, eerste lid, Gw. bestreken. Overigens in de lijn van eerdere jurisprudentie zal geoordeeld moeten worden dat de betreffende teksten een wezenlijk element vormen van een betoging, waarop (alleen) art. 9 Gw., het in 1983 opgenomen betogingsrecht, van toepassing is.^[26] Uiteraard geldt dit a fortiori voor de demonstratie sec.^[27]

5. GEDACHTEN OF GEVOELENS

Artikel 7, eerste lid, Gw. heeft slechts betrekking op openbaringen door de drukpers van ‘gedachten of gevoelens’. In de oudere jurisprudentie werden zuiver feitelijke mededelingen en commerciële reclame veelal niet als zo’n openbaring aangemerkt en dus niet door het grondwetsartikel beschermd.^[28] In het kader van de grondwetsherziening van 1983 stelde de regering evenwel een ruimere uitleg voor. Betoogd werd dat het openbaren van feitelijke mededelingen en inlichtingen in het algemeen onder het openbaren van gedachten of gevoelens valt, tenzij toepassing

van art. 7, eerste lid, Gw. oneigenlijk zou zijn, waarbij gedacht werd aan de vermelding van de samenstelling van een product op een verpakking.^[29]

Het voorgaande betekent dat het criterium ‘gedachten of gevoelens’ nauwelijks nog onderscheidende waarde heeft, en zelden een argument kan zijn om een schriftelijke uiting de bescherming van het grondrecht te ontzeggen. Zo heeft de Afdeling rechtspraak een hangbord met het opschrift RIVA (Regionaal Instituut Verpleegkundigenopleiding Arnhem) onder het grondwetsartikel gebracht.^[30]

Weliswaar heeft de Hoge Raad het verkopen van wenskaarten buiten de werkingssfeer van het grondrecht geplaatst omdat deze kaarten geen gedachten of gevoelens zouden openbaren. Maar in een recente uitspraak lijkt hij daarop teruggekomen te zijn; daarin oordeelde hij dat het aanbieden van posters met reproducties van aquarellen en afbeeldingen van foto's geacht kunnen worden wel gedachten en gevoelens te openbaren en dus wel een beroep op het grondrecht te rechtvaardigen.^[31] En weliswaar oordeelde de Hoge Raad dat het optreden als straatfotograaf niet is aan te merken als een door art. 7 Gw. beschermd openbaren van gedachten en gevoelens;^[32] maar volgens de administratieve rechter vormt zulk optreden wel een door het (derde lid van het) grondrecht beschermde openbaring.^[33] Ten slotte wijst de vloekverbodsjurisprudentie eveneens in de richting van een zeer ruime uitleg, zie nr. 14.

Ook reclame zal nagenoeg altijd aangemerkt moeten worden als een openbaring van gedachten en gevoelens,^[34] en dus in beginsel door de drukpersvrijheid beschermd worden. Om toch de bestaande praktijk – waarin lagere regelingen reclame aan beperkingen kunnen binden die onder het regime van art. 7, eerste lid, Gw. niet toelaatbaar zijn (zoals een algemeen gemeentelijk verbod of vergunningenstelsel) – te kunnen continueren, zondert art. 7, vierde lid, Gw. de handelsreclame uit van de werking van de voorgaande leden.^[35]

6. HET RECHT TE OPENBAREN ZONDER VOORAFGAAND VERLOF

Een lastige vraag is wat ‘openbaren’ betekent, en in hoeverre het openbaringsrecht beperkt kan worden. In dit verband dient onderscheid gemaakt te worden tussen de activiteit van het openbaren in enge zin, het neerleggen van gedachten en gevoelens in druk, en de daarop volgende fase van het geopenbaard hebben en het openbaar aan het publiek bekendmaken door het gedrukte te verspreiden, ten toon te stellen etc. De eerste fase, het openbaren in enge zin, betreft slechts het ‘(doen) drukken der uiting zelf’, het ‘in drukwerk neerleggen’, waaronder begrepen het ‘zich bedienen van de drukpers’.^[36] Dit openbaren mag, gezien het verbod van voorafgaand verlof, niet door preventieve maatregelen (zoals censuur of een algemeen vergunningenstelsel specifiek gericht op het drukkerijbedrijf^[37]) worden beperkt, ook niet door de formele wetgever. Weliswaar bevat art. 7, eerste lid, Gw. de beperkingsclausule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’, maar daarmee is gezien de grondwetsgeschiedenis niet beoogd een bij formele wet ingesteld verlofstelsel mogelijk te maken.^[38] Met de beperkingsclausule werd

slechts uitgedrukt dat het feit dat men vooraf geen verlof nodig had, niet betekende dat men niet achteraf voor het gedrukte verantwoordelijk gesteld kon worden. Deze bepaling is dan ook altijd zo uitgelegd, dat daarin zowel een ongeclausuleerd, ook voor de formele wetgever onaantastbaar verbod op preventieve beperkingen ten aanzien van het openbaren besloten ligt, als een (geclausuleerd) recht om ten aanzien van het geopenbaarde vrijuit te gaan behoudens (repressieve) wettelijke beperkingen. Zo sprak de Hoge Raad in 1892 van het in deze bepaling neergelegde beginsel ‘dat – terwijl allen, die medewerken tot de openbaarmaking van gedrukte geschriften of deze bevorderen, daarvoor verantwoordelijk zijn volgens door de strafwet en de burgerlijke wet te stellen regels – die openbaarmaking zelve niet door preventieve maatregelen mag worden belet’.^[39] Bij de grondwetsherziening van 1983 stelde de regering ten aanzien van dit artikel dan ook terecht dat het het overheidsingrijpen allereerst aan banden legt door een verbod van elke preventieve bemoeienis (ook door de formele wetgever).^[40]

Zoals gezegd heeft het verbod van voorafgaand verlof slechts betrekking op het openbaren in enge zin, het in druk neerleggen van gedachten en gevoelens. Beperkende maatregelen die na dit openbaren plaatsvinden zijn derhalve van repressieve aard en dus niet met dat verbod in strijd, zelfs als het publiek van het gedrukte nog geen kennis heeft kunnen nemen. Zo is inbeslagneming en onttrekking aan het verkeer van drukwerk niet preventief maar repressief, en derhalve niet met genoemd verbod in strijd; op het moment dat dit plaatsvindt heeft het openbaren, het doen drukken van het betreffende materiaal immers al plaatsgevonden.^[41]

7. HET RECHT TE OPENBAREN BEHOUDENS IEDERS VERANTWOORDELIJKHEID VOLGENS DE WET

Uit het voorgaande is gebleken dat de eerste fase van het communicatieproces, het (doen) drukken zelf, gezien het verbod van voorafgaand verlof niet door preventieve maatregelen beperkt mag worden. Thans dient het vraagstuk behandeld te worden in welke omvang de daarop volgende fasen van het geopenbaard hebben en het openbaar aan het publiek bekendmaken bestreken worden door het in art. 7, eerste lid, Gw. gewaarborgde recht van een ieder om zijn gedachten en gevoelens te openbaren behoudens zijn verantwoordelijkheid volgens de (repressieve) wet. Dat een ieder op grond van deze bepaling vrij is zijn mening in druk te uiten, zijn gedachten en gevoelens in drukwerk te openbaren – tenzij hem dat bij (repressieve) wet verboden is – vloeit direct uit de tekst zelf voort. Onduidelijk is evenwel in hoeverre ook het (vervolgens) aan het publiek – met name in de publieke ruimte, op straat e.d. – openbaar maken (het verspreiden) door deze bepaling gewaarborgd wordt.

Volgens vaste jurisprudentie tot 1950 waarborgde art. 7 Gw. tevens dit verspreiden. Reeds in het standaardarrest van 1892^[42] overwoog de Hoge Raad dat door deze bepaling ‘niet alleen wordt uitgesloten de censuur, noodig ter verkrijging van het verlof om een tot openbaarmaking bestemd geschrift te drukken of te doen drukken, maar evenzeer het “voorafgaand verlof” van het openbaar gezag om een

gedrukt geschrift, en bijgevolg wat daarin is gedrukt, door het te verspreiden, openlijk ten toon te stellen of aan te slaan of wel door eenig ander middel, openbaar te maken'. Er waren zeker goede argumenten voor deze interpretatie. Zo rekende de qua strekking identieke voorganger van art. 7 Gw., art. 227 Gw. 1815, onder het openbaren ook het verspreiden. Maar bovendien: wat is de zin van het openbaren in enge zin, het in druk neerleggen van gedachten en gevoelens, als het geopenbaarde vervolgens niet in het openbaar verspreid, dat wil zeggen aan het publiek bekend gemaakt kan worden?^[43]

De vraag rees nu welke ruimte in het bijzonder de gemeentelijke wetgever nog had om het verspreidingsrecht te reguleren. In het zojuist genoemde arrest liet de Hoge Raad de gemeenteraad de bevoegdheid 'om de verspreiding van een gedrukt geschrift op de openbare straat, zonder haar in het algemeen te verbieden of van een voorafgaand verlot der overheid afhankelijk te stellen, te onderwerpen aan voorschriften in het belang der openbare orde, bepaaldelijk ter beveiliging van het openbaar verkeer.' Dit betekende enerzijds dat een ongeclausuleerd vergunningstelsel en een algemeen verbod ter zake van de verspreiding van gedrukte stukken met art. 7 Gw. in strijd geacht werden.^[44] Ook een verspreidingsverbod met betrekking tot stukken van een bepaalde inhoud was in strijd met art. 7 Gw. 'omdat daarbij geheel algemeen wordt verboden het op den openbaren weg vertoonen van borden, voorzien van een zekeren inhoud.'^[45] Anderzijds kon een partieel verbod (slechts voor bepaalde tijden en/of plaatsen) wel door de beugel.^[46] Immers, de lagere overheid was – indien maar geen sprake was van een algemeen verbod/vergunningstelsel of inhoudelijke regulering – bevoegd om de verspreiding van gedrukte geschriften op de openbare straat te onderwerpen aan voorschriften in het belang der openbare orde.^[47]

Maar hoe was deze (weliswaar begrensde) bevoegdheid om bij lagere regelgeving beperkingen te stellen aan de openbaringsvrijheid te rijmen met de dominante opvatting dat de clausule 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' slechts ziet op de wet in formele zin? Deze vraag heeft de Hoge Raad in het arrest APV Tilburg^[48] getracht te beantwoorden door onderscheid te maken tussen het openbarings- en het verspreidingsrecht. Overwogen werd dat 'in art. 7 steeds is neergelegd geacht het grondrecht om, zonder voorafgaand verlot der Overheid, gedachten en gevoelens door middel van de drukpers te uiten zo dat zij voor anderen kenbaar zijn, terwijl de burgerlijke wet en de strafwet de uiting van gedachten en gevoelens van een ongeoorloofde inhoud kunnen verbieden; dat later naast dit de geesteswereld betreffende recht, als tot het met dat recht beoogde doel onmisbaar doch aan dat recht ondergeschikt, door den rechter is aangenomen het recht van een ieder om een gedrukt geschrift en het daarin gedrukte, door het te verspreiden, openlijk ten toon te stellen of door enig ander middel, in het openbaar aan het publiek bekend te maken'.

Het openbaringsrecht werd dus thans, anders dan in de jurisprudentie die tot dan toe in de lijn van het Haags ventverbodarrest daaronder ook het verspreidingsrecht begreep, in beginsel beperkt tot het (de geesteswereld betreffende) recht zich zonder verlot vooraf, en slechts met inachtneming van de (burgerlijke en straf)wet

achteraf, in druk te uiten; aldus werd het in zeker mate losgekoppeld van het (de ruimtelijke sfeer bestrijkend) verspreidingsrecht dat zijn eigen beperkingsregime kent (zie hierna nr. 8-9).

Door deze engere uitleg van het begrip ‘openbaren’ was de Hoge Raad in staat het wetsbegrip in de bijbehorende beperkingsclausule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ in formele zin uit te leggen zonder daarmee de gemeentelijke verordeningsbevoegdheid op het stuk van de verspreiding weg te nemen. De lagere wetgever mag wel – binnen zekere grenzen – de verspreiding regelen, maar niet ‘treden in het regelen, hoedanigen inhoud een door den druk geopenbaarde gedachte uiting niet mag hebben, immers niet mag treden in het aan den burger ontnemen van de vrijheid om die gedachte in druk te uiten, daar, overeenkomstige den aard van diens grondrecht, tot dat ingrijpen de bevoegdheid door de Grondwet aan de samenwerking van Koning en Staten-Generaal in de wet is toegewezen’.

Bij de herziening van 1983 heeft de grondwetgever door het ongewijzigd overnemen van art. 7 Gw. ook de met dit arrest ingezette jurisprudentie, inclusief de interpretatie die aan de clausulering is gegeven, overgenomen. Dit betekent dat ook thans inhoudelijke beperkingen van de drukpersvrijheid slechts bij formele wet kunnen plaatsvinden. Overigens noemde de Hoge Raad in het arrest APV Tilburg alleen de burgerlijke en strafwet. Ook elke andere wet in formele zin dient hiertoe gerekend te worden.^[49]

De belangrijkste strafrechtelijke beperkingen van de drukpersvrijheid zijn de bepalingen met betrekking tot de beledigingsdelicten. Te denken valt hierbij aan de algemene voorschriften ter zake van smaad(schrift), laster en eenvoudige belediging (art. 261-271 Sr.), de belediging van hoogwaardigheidsbekleders (art. 111-113 en 118-119 Sr.) en discriminerende meningsuitingen (art. 137c-137e Sr.).^[50] De bepalingen inzake smalende godslastering (art. 147, 147a en 429bis Sr.) zullen per 1 februari 2014 vervallen.^[51] Dit gebeurt op grond van een initiatiefwetsvoorstel dat in 2009 is ingediend^[52] en in 2013 door de Tweede en de Eerste Kamer werd aangenomen.

De strafbaarheid van discriminerende uitingen is sterk in ontwikkeling. Hans Janmaat werd in de jaren ‘90 veroordeeld wegens zijn uitspraak dat de multiculturele samenleving afgeschaft zou moeten worden. Beslissend was de context^[53] waarin deze – op zichzelf niet strafbaar geoordeelde^[54] – uitlating werd gedaan.^[55] In contrast daarmee staat de vervolging van Geert Wilders. Het OM besloot aanvankelijk om Wilders niet te vervolgen omdat de meeste beledigende uitlatingen van Wilders in de context van het publieke debat hun beledigend karakter hadden verloren en zijn uitlatingen niet aanzetten tot haat, discriminatie of geweld in de zin van art. 137d Sr.^[56] In een bezwaarprocedure naar aanleiding van het besluit tot niet vervolgen heeft het Hof Amsterdam het OM opdracht gegeven om Wilders toch te vervolgen. De uitlatingen van Wilders zouden volgens het Hof elkaar versterken, waarmee zijn eerdere uitspraken de context zouden vormen voor

zijn latere uitspraken. Tevens zou het opruiende karakter, dat art. 137d Sr. verlangt, aanwezig zijn omdat Wilders tot onmin tussen bevolkingsgroepen zou aanzetten.^[57] Die uitleg werd uiteindelijk niet door de rechter gevolgd. Wilders werd, in lijn met een tussentijds door de Hoge Raad gewezen arrest waarin een beperkte uitleg van art. 137c Sr. werd gegeven,^[58] vrijgesproken.^[59]

Bij civielrechtelijke beperkingen moet met name gedacht worden aan bepalingen als art. 6:106, eerste lid, onder b en c (aantasting van de eer of de goede naam), art. 6:162 (onrechtmatige daad) en art. 6:167 BW (rectificatie). Voor zover de overheid hiermee de bevoegdheid gegeven zou worden om op grond van de zorgvuldigheidnorm van art. 6:162 BW ('hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt') iemands openbaringsvrijheid te beperken lijkt mij dat onjuist. Deze norm voldoet niet aan de eis van specificiteit van formeel-wettelijke grondrechtsbeperkingen.^[60]

Daar de grondrechten sinds de grondwetsherziening van 1983 geacht worden ook voor ambtenaren onverkort te gelden zijn beperkende voorschriften ter zake van hun uitingsvrijheid in de formele wet opgenomen (art. 125a, eerste lid, Ambt.w.^[61]; art. 12a, eerste lid, Maw).

8. HET VERBAND TUSSEN HET OPENBARINGS- EN HET VERSPREIDINGSRECHT

Hiervoor is reeds besproken dat sinds het arrest-APV Tilburg onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds de door het grondrecht beschermde openbaringsvrijheid, het recht om gedachten en gevoelens in druk te uiten, dat ingevolge het verbod van een voorafgaand verlot niet aan preventieve maatregelen onderworpen mag worden en slechts door repressieve wetten in formele zin beperkt kan worden; en anderzijds het door de rechter aangenomen verspreidingsrecht, het recht om het gedrukte (door het te verspreiden, openlijk ten toon te stellen of door enig ander middel) in het openbaar aan het publiek bekend te maken, dat gezien zijn eigen aard aan een ander, verdergaand beperkingsregime onderworpen is. Dit specifieke regime houdt onder andere in dat lagere wetgevers^[62] bevoegd zijn het (de ruimtelijke sfeer bestrijkend) verspreidingsrecht te beperken, echter zonder de verspreiding 'in het algemeen te verbieden of van een voorafgaand verlot afhankelijk te stellen', en zonder daarbij 'te treden in het regelen, hoedanigen inhoud een door den druk geopenbaarde gedachteuiting niet mag hebben'.

De vraag rijst hoe dit verspreidingsrecht en bijbehorend beperkingsregime zich verhouden tot het in art. 7 Gw. neergelegde beperkingsstelsel. De heersende mening is dat het verspreidingsrecht een van het openbaringsrecht te onderscheiden, niet door art. 7 Gw. maar door de jurisprudentie erkend recht is met zijn eigen daarop afgestemde clausuleringen.^[63] Inderdaad stelt de Hoge Raad veelal dat het verspreidingsrecht niet onder het grondwettelijke openbaringsrecht valt, maar rechtensrecht vormt: zo werd het in het arrest APV Tilburg nadrukkelijk als een door de rechter naast het openbaringsrecht aangenomen recht

gekwalificeerd.

Toch dient deze opvatting verworpen te worden.^[64] Ten eerste dient gewezen te worden op talrijke uitspraken waarin het openbaringsrecht wél geacht wordt ook het verspreidingsrecht te bestrijken. Zo overwoog de Hoge Raad in de zaak van het Alkmaarse plakverbod dat ‘het in art. 7 Gw. erkende recht om gedachten en gevoelens neer te leggen in drukwerk mede omvat het recht om dezelve in het openbaar aan het publiek bekend te maken’ (d.w.z. het recht om te verspreiden).^[65] Wat betreft de Afdeling rechtspraak kan zelfs gesproken worden van een standaardformule, waarin overwogen werd dat onder het openbaringsrecht mede het verspreidingsrecht begrepen diende te worden.^[66] Bovendien baseert de rechter de begrenzing van de beperkingsbevoegdheden van de lagere wetgevers ten aanzien van de verspreidingsvrijheid voortdurend – ook in APV Tilburg!^[67] – op art. 7 Gw., en gaat hij als deze begrenzing overschreden is tot onverbindendverklaring, buiten toepassing laten of vernietiging over wegens strijd met deze bepaling, dan wel kondigt hij aan dat op die grond te zullen doen als die overschrijding plaats zal vinden.^[68] Hoe is dat te begrijpen als het verspreidingsrecht zelf in het geheel niet door het grondrecht bestreken wordt? Hoe is te begrijpen dat bijvoorbeeld de gemeentelijke wetgever de verspreidingsvrijheid niet op inhoudelijke gronden mag beperken omdat dat in strijd is met art. 7, eerste lid, Gw., als die verspreidingsvrijheid volledig buiten de bescherming van deze bepaling valt? Zou het verspreidingsrecht werkelijk uitsluitend ongeschreven rechtersrecht vormen, dan zouden de daarop aangebrachte begrenzingen toch ook dienovereenkomstig beoordeeld moeten worden, dat wil zeggen gemeten moeten worden aan ongeschreven, jurisprudentiële criteria?

Hoe echter nu te verklaren dat sommige beperkingen van de verspreidingsvrijheid bij lagere regeling met art. 7, eerste lid, Gw. in strijd zijn, maar andere niet? De enige plausibele opvatting lijkt voor Vermeulen te zijn dat bepaalde aspecten van de verspreidingsvrijheid wel, en andere aspecten niet onder de door deze bepaling beschermde openbaringsvrijheid vallen: het verspreidingsrecht deelt dus in zekere mate in de bescherming van het grondrecht. In welke omvang het verspreidingsrecht door het grondrecht bestreken wordt voor Vermeulen het beste bepaald worden aan de hand van een teleologische interpretatie zoals door Van der Hoeven voorgesteld, en door de jurisprudentie vermoedelijk overgenomen is. Artikel 7, eerste lid, Gw. beoogt allereerst een ieders vrijheid te beschermen om zijn gedachten en gevoelens in druk neer te leggen zo dat ze in principe voor anderen kenbaar zijn (het openbaringsrecht); slechts de formele wetgever mag dit recht – het in druk uiten van een bepaalde gedachteninhoud – door repressieve wetgeving beperken. Dit recht heeft echter slechts reële betekenis – verwezenlijkt enkel zijn doel^[69] – als daarnaast ook gegarandeerd is het recht om het gedrukte in het openbaar aan het publiek bekend te maken (te verspreiden). Dit connexe^[70] (verspreidings)recht – onmisbaar voor het tot haar recht komen van de openbaringsvrijheid – kan zijn dienstbare functie alleen vervullen indien ook de regulering van de inhoud van hetgeen verspreid wordt slechts aan de formele wetgever voorbehouden is. Derhalve is elke regeling waarbij de lagere overheid de

verspreiding van een geschrift verbiedt of kan verbieden vanwege de inhoud ervan ongeoorloofd.

Dit betekent niet alleen dat een lagere regeling de verspreiding van bepaalde drukwerken niet vanwege hun inhoud mag verbieden; het betekent ook dat een lagere regeling de verspreiding van drukwerken niet in het algemeen mag verbieden, aangezien het daardoor immers niet alleen onmogelijk gemaakt wordt geschriften van een bepaalde inhoud, maar geschriften van welke inhoud dan ook te verspreiden. De Hoge Raad beschouwt in het arrest APV Tilburg een verbod om bepaalde gedrukte stukken te verspreiden dan ook als een species van een algemeen verspreidingsverbod.^[71] Het betekent daarnaast dat een lagere regeling die de mogelijkheid schept om de verspreiding van drukwerken op inhoudelijke gronden te verbieden niet geoorloofd is. Zo is bijvoorbeeld uit den boze een algemeen verlofstelsel (een algemeen verbod behoudens vergunning of ontheffing), omdat de gemeentelijke overheid daarbij inhoudelijke criteria zou kunnen bezigen. Aangenomen mag worden dat de Hoge Raad sinds het APV Tilburg-arrest in de enkele mogelijkheid van misbruik (inhoudelijke beoordeling) voldoende grond voor onverbindendheid wegens strijd met art. 7, eerste lid, Gw. ziet. Hoewel de Hoge Raad deze redenering nooit expliciet heeft ontvouwd ten aanzien van art. 7, eerste lid, Gw. valt wel te wijzen op een arrest waarbij hij het ondertitelingsverbod voor de televisie (behoudens toestemming van de minister) – hoewel het er uitsluitend toe diende ontduiking van het reclameregime tegen te gaan – wegens strijd met art. 7, tweede lid, Gw. buiten werking stelde omdat dat op censuur neerkwam.^[72]

Samenvattend: voor de effectuering van de openbaringsvrijheid is een verspreidingsvrijheid nodig die op inhoudelijke gronden slechts door de formele wetgever beperkt kan worden. Vindt regulering van de inhoud van hetgeen verspreid mag worden plaats door lagere regelgevers – door een verbod van verspreiding van drukwerken van bepaalde inhoud, een algemeen verbod van verspreiding van drukwerken, of een algemeen vergunningenstelsel dat de mogelijkheid in zich draagt van inhoudelijke regulering – dan wordt de dienende functie van de verspreidingsvrijheid zozeer aangetast dat sprake is van schending van de openbaringsvrijheid. In de woorden van de Hoge Raad: ‘Het doel van art. 7, eerste lid, Grondwet gedoogt niet dat het recht van een ieder, om de inhoud van gedrukte of geschreven stukken [...] aan het publiek openbaar te maken, door een gemeenteraad zo ver zou worden beperkt, dat het gebruik van een middel van bekendmaking [...] in het algemeen zou worden verboden of van een voorafgaand verlot afhankelijk zou worden gesteld.’^[73] Regulering door lagere wetgevers van de verspreiding die noch op de inhoud betrekking heeft noch kan hebben (geen inhoudelijk of algemeen verbod, geen algemeen verlofstelsel) tast de openbaringsvrijheid daarentegen niet aan en is dus niet in strijd met art. 7, eerste lid, Gw.

9. ZELFSTANDIGE VERSPREIDINGSMIDDELEN; GEEN ALGEMEEN VERBOD OF VOORAFGAAND VERLOT;

GEBRUIK VAN ENIGE BETEKENIS

De Hoge Raad heeft de in het APV Tilburg-arrest neergelegde hoofdlijnen in een uitgebreide jurisprudentie nader verfijnd.^[74] In dit arrest werd slechts geëist dat ‘de’ verspreidingsvrijheid niet in het algemeen verboden of van een voorafgaand verlot afhankelijk gesteld wordt. In latere uitspraken wordt deze eis evenwel niet enkel gesteld ten aanzien van ‘de’ verspreiding, maar ten aanzien van elk verspreidingsmiddel dat ‘zelfstandige betekenis heeft en met het oog op die verspreiding in een bepaalde behoefte kan voorzien.’^[75] De rechtspraak neemt vrij spoedig aan dat er sprake is van een zelfstandig verspreidingsmiddel.^[76] Zo werden als een dergelijk middel onder andere aangemerkt het ronddelen van strooibiljetten; het aanbieden van gedrukte stukken; het bedrijfsmatig verkopen resp. verhuren van boeken; het op of aan de weg rijden, gaan of staan met reclame of propagandamiddelen; het kladden, plakken, afficheren; het ophangen van spandoeken; etc. etc.

Ingevolge vaste jurisprudentie mag een lagere wetgever het gebruik van een zelfstandig verspreidingsmiddel niet in het algemeen verbieden of van een voorafgaand verlot afhankelijk stellen. Wel geoorloofd is een partieel verbod en een partieel verlotstelsel. De scheidslijn tussen een algemeen en een partieel verbod/verlotstelsel is intussen niet exact te trekken. Als algemeen verbod wordt uiteraard aangemerkt een onvoorwaardelijk verbod om op welke wijze dan ook gedrukte stukken op of aan de openbare weg bekend te maken, of een regeling die ongeclausuleerd verbiedt om aankondigingen op de openbare weg bekend te maken of strooibiljetten rond te delen.^[77] En een algemeen geformuleerd vergunningsvereiste ten aanzien van het ophangen van affiches of het op openbare plaatsen aanbrengen van o.a. geschriften wordt natuurlijk gekwalificeerd als een algemeen verlotstelsel.^[78] Maar ook een binnen de gehele gemeente geldend verbod om tussen acht uur ‘s ochtends en acht uur ‘s avonds behoudens vergunning prentbriefkaarten aan te bieden of een regime dat het aanbieden van geschriften binnen de gemeente slechts toelaat op twee uur op twee dagen per week wordt als een algemeen verbod/verlotstelsel beschouwd.^[79] Daarentegen worden niet als een algemeen verbod/verlotstelsel gekwalificeerd een verbod om in de maanden mei-september tussen elf uur ‘s ochtends en vijf uur ‘s middags prentbriefkaarten aan te bieden, een voor bepaalde straten geldend colportageverbod ten aanzien van drukwerken, en een verspreidingsverbod in de binnenstad op zaterdag na 11.00 uur en de overige dagen na 18.00 uur.^[80] Het zelfde geldt voor een verbod om op andere dan door B en W aangewezen plaatsen drukwerken e.d. aan te plakken, en voor een verbod om in strijd met eens anders recht drukwerk aan te plakken of te bevestigen.^[81]

Naast het negatieve criterium dat de lagere wetgever bij het reguleren van zelfstandige verspreidingsmiddelen geen algemeen verbod of verlotstelsel mag hanteren legt de jurisprudentie ook een positief criterium aan (het Nuth-criterium). Indien het een verspreidingsmiddel betreft dat in het bijzonder geschikt is om de drukpersvrijheid te dienen, eist de rechter dat dit middel aan geen andere regulering onderworpen wordt dan die welke de vervulling van die dienende taak onverlet

laat.^[82] Ten aanzien van andere verspreidingsmiddelen wordt als maatstaf aangelegd dat de betreffende regeling ‘gebruik van enige betekenis’ overlaat.^[83] Met betrekking tot laatstgenoemde maatstaf kan gesteld worden dat deze de keerzijde van het negatieve criterium vormt: is er sprake van een algemeen verbod/verlofstelsel dan resteert geen (vrij) gebruik van enige betekenis; is er gebruik van enige betekenis over dan komt de betreffende regulering niet neer op een algemeen verbod/verlofstelsel. Dat neemt niet weg dat het vereiste van de mogelijkheid van ‘gebruik van enige betekenis’ beter doet uitkomen waar het om gaat, namelijk dat het betreffende verspreidingsmiddel niet enkel in theorie maar ook feitelijk toegepast moet kunnen worden.

Evenwel moet geconstateerd worden dat dit vereiste althans ten aanzien van het zelfstandig verspreidingsmiddel ‘plakken’ – het op of aan de openbare weg aanplakken of bevestigen van geschriften – veelal van weinig betekenis is gebleken.^[84] De gemeentelijke APV bevat meestal een bepaling die het verbiedt zonder toestemming van de rechthebbende op diens (onroerend) goed geschriften aan te brengen. Volgens vaste jurisprudentie vormt een dergelijke bepaling in principe geen algemeen verbod om genoemd verspreidingsmiddel te gebruiken, zij brengt immers slechts mee ‘een beperking van het gebruik van het bedoelde middel van bekendmaking voor zover door dat gebruik eens anders recht zou worden geschonden; voor het overige laat het verbod elk gebruik van dat middel onverlet.’^[85] Uitgangspunt vormt de tekst van de bepaling: laat deze in theorie nog wat ruimte over voor het plakken, dan vormt zij prima facie niet een ontoelaatbare beperking van de verspreidingsvrijheid. Ook als in confesso is dat niet iedereen in de gelegenheid is om zonder overtreding van het plakverbod van dit middel gebruik te maken is er alsdan nog sprake van gebruik van enige betekenis.^[86] Alleen een APV-artikel dat alle plakactiviteiten buiten de door B en W aangewezen plaatsen verbiedt, ook indien deze geschieden door de rechthebbende zelf, wordt – als B en W dergelijke plaatsen niet hebben aangewezen – wegens strijd met art. 7 Gw. buiten toepassing gelaten.^[87]

Weliswaar aanvaardt de Hoge Raad in theorie dat bijzondere plaatselijke omstandigheden – in weerwil van een aanvaardbare APV-bepaling – met zich kunnen brengen dat toepassing van die bepaling de facto neerkomt op een algemeen verbod,^[88] dus in feite toch geen mogelijkheid tot gebruik van enige betekenis van het verspreidingsmiddel meer openlaat.^[89] Maar die bijzondere plaatselijke omstandigheden worden slechts in uitzonderlijke situaties aangenoemen. Zo wordt een verbod om te plakken op andermans goed in combinatie met het (nagenoeg) ontbreken van openbare plakgelegenheden niet geacht de bijzondere plaatselijke omstandigheden op te leveren die van het verspreidingsmiddel geen gebruik van enige betekenis meer overlaten.^[90]

Artikel 7, tweede lid, Grondwet: radio en televisie

10. REGELS OMTRENT RADIO EN TELEVISIE

Bij de grondwetsherziening van 1983 is de uitingsvrijheid via radio en televisie vastgelegd in het tweede lid van art. 7 Gw. De begrippen ‘radio en televisie’ hebben betrekking op het gelijktijdig uitzenden van boodschappen aan meerdere personen, die deze door middel van radio en televisie ontvangen.^[91]

De eerste volzin van art. 7, tweede lid, Gw. draagt de wetgever op om ‘regels’ te stellen omtrent radio en televisie, en schept daarmee een ruime bevoegdheid om tot regulering en beperking van de uitingsvrijheid over te gaan. Slechts is het blijkens de tweede volzin van deze bepaling verboden om daarbij voorafgaand toezicht uit te oefenen op concrete uitzendingen (het censuurverbod, zie nr. 11). De wetgever kan ter zake delegeren. Een en ander betekent, dat de formele wetgever en lagere regelgevers krachtens delegatie algemene voorschriften kunnen stellen waaraan de inhoud van omroepprogramma’s moet voldoen. Evenzo geoorloofd is een verlofstelsel waarbij vooraf getoetst wordt aan inhoudelijke criteria met betrekking tot het aan te bieden programmapakket in zijn geheel.^[92] Een voorschrift dat een geschakeerd, pluriform omroepbestel waarborgt, ontbreekt. De regering achtte een dergelijke bepaling te vaag. Wel meende zij dat een stelsel waarin een op een bepaalde politieke overtuiging gebaseerde omroeporganisatie een monopolistische of bevoorrechte positie wordt gegeven, in strijd zou zijn met art. 1 Gw.^[93] De betreffende regelingen ter uitvoering van art. 7, tweede lid, Gw. zijn te vinden in de Mediawet en het daarop gebaseerde Mediabesluit.^[94]

11. GEEN VOORAFGAAND TOEZICHT OP DE INHOUD VAN EEN RADIO- OF TELEVISIE-UITZENDING

De tweede volzin van art. 7, tweede lid, Gw. bepaalt dat er geen voorafgaand toezicht is op de inhoud van een radio- of televisieuitzending. Deze bepaling verbiedt censuur, sluit uit dat een voorgenomen uiting aan een overheidsorgaan ter goedkeuring moet worden voorgelegd alvorens die uiting aan derden kenbaar wordt gemaakt.^[95] Anders gezegd, de overheid mag uitzendingen niet vooraf bekijken of beluisteren met het oog op een eventueel verbod van uitzending. Belangwekkend is in dit verband een arrest van de Hoge Raad waarbij de Kabelregeling 1984 buiten werking gesteld werd. Deze regeling verbood kabelexploitanten om buitenlandse televisieprogramma’s met Nederlandstalige ondertiteling te verspreiden behoudens voorafgaande toestemming van de minister. Doelstelling van dit verbod behoudens verlof was om buitenlandse programma’s met specifiek op Nederland gerichte reclame te weren. De Hoge Raad zag hierin strijd met art. 7, tweede lid, Gw., ook al was dat toezicht enkel gericht op het weren van zulke reclame (welke volgens art. 7, vierde lid, Gw. van bescherming is uitgesloten), nu de betreffende regeling in feite neerkwam op het vergen van voorafgaand toezicht op de inhoud van de programma’s (censuur).^[96]

In overeenstemming met de tweede volzin van art. 7, tweede lid, Gw. bepaalt art. 134, tweede lid, Mw dat het Commissariaat voor de Media, dat belast is met het toezicht op de naleving van de Mediawet en het Mediabesluit, geen voorafgaand toezicht uitoefent op de inhoud van een programma. De situatie waarin tijdens een

uitzending ingegrepen wordt – het ‘omdraaien van de knop’ – achtte de regering een hachelijk grensgeval, maar zij meende toch dat het mogelijk was dat zulks gebeurde in een vorm welke niet in strijd zou komen met het censuurverbod.^[97] Overigens is dit naar huidig recht een theoretische kwestie, nu de verantwoorde-lijkheid voor de uitzendingen bij de omroep zelf ligt (art. 48 Mw), en de wet geen bevoegdheid bevat om uitzendingen stop te zetten.

Artikel 7, derde lid, Grondwet: overige uitingsmiddelen

12. DE OVERIGE UITINGSMIDDELEN

Artikel 7, derde lid, Gw. geeft een vangnetregeling, die slechts van toepassing is op de uitingsmiddelen die niet vallen onder het eerste lid (drukkers) en het tweede lid (radio en televisie),^[98] of onder een andere als *lex specialis* aan te merken grondrechtenbepaling zoals art. 6 Gw. (godsdienst, levensovertuiging) en art. 9 Gw. (vergadering, betoging).

In de jurisprudentie en doctrine met betrekking tot art. 7, eerste lid, Gw. wordt onderscheid gemaakt tussen het openbaren en het verspreiden. Eerder is reeds betoogd dat het verspreidingsrecht in zekere mate onder de werkingssfeer van deze bepaling valt, in de zin dat te vergaande beperkingen op dit recht daarmee in strijd zijn (nr. 8-9). Bij de uitingsmiddelen als bedoeld in art. 7, derde lid, Gw. is het onderscheid tussen openbaren en verspreiden echter veelal onmogelijk te maken, daar ze (nagenoeg) geheel samenvallen.^[99] Het ligt ook niet voor de hand om dit onderscheid hier te maken, nu het – indien het al gehanteerd zou kunnen worden – juridisch geen relevantie heeft, daar niet alleen het openbaren maar ook het verspreiden integraal door art. 7, derde lid, Gw. beheerst wordt. In het navolgende wordt het onderscheid dan ook niet gemaakt en wordt ervan uitgegaan dat beide aspecten onder art. 7, derde lid, Gw. vallen.

Welke uitingen vallen er zoal onder art. 7, derde lid, Gw.? De tekst van deze bepaling spreekt heel in het algemeen van ‘andere dan in de voorgaande leden genoemde middelen’, en noemt verder alleen expliciet vertoningen. De regering noemde in de toelichting op deze bepaling als uitingsvormen film,^[100] toneel, expositie, concert, ballet, cabaret, chanson, en het gesproken woord^[101]; naderhand werden bandopnamen, grammofoonplaten, videotapes en filmrollen aangeduid als door art. 7, derde lid, Gw. bestreken uitingsmiddelen.^[102] Uiteraard dienen deze voorbeelden niet als een uitputtende opsomming beschouwd te worden. De jurisprudentie heeft, aansluitend bij de bedoeling van de grondwetgever, dan ook voor een ruime uitleg van (het object van) art. 7, derde lid, Gw. geopteerd en daaronder niet alleen het spreken^[103] – inclusief het vloeken (zie nr. 14), de straatevangelisatie^[104] en de persconferentie^[105] – en de verhuur van videobanden,^[106] maar ook het gebruik van geluidswagens,^[107] het opzetten van een vredeskamp,^[108] (politieke) marktkraamacties^[109] en het optreden als straatfotograaf^[110] gebracht. Gezien de vangnetfunctie van deze bepaling – welke immers geldt voor alle uitingsvormen, met uitzondering van die genoemd in het eerste en tweede lid

van art. 7 Gw.^[111] en die welke door meer specifieke grondrechten bestreken worden – vallen ook uitingen via andere media zoals internet en andere elektronische diensten er onder. De regering meende weliswaar dat dergelijke uitingen ook onder het eerste of tweede lid kunnen vallen: ‘Wat betreft de informatie die per computer of op andere wijze binnenkomt zal op informatie ten behoeve van de drukpers het eerste lid, zal op programma’s ten behoeve van de omroep het tweede lid, en zal voor het overige het derde lid van toepassing zijn.’^[112] Dit is echter onjuist. Alleen voorzover het gaat om het gelijktijdig uitzenden van boodschappen aan meerdere personen die deze door middel van radio en televisie ontvangen is het tweede lid van toepassing;^[113] terwijl het criterium dat de informatie dient ‘ten behoeve van de drukpers’ – wanneer deze uitgeprint wordt? – niet goed hanteerbaar is.^[114]

13. GEEN VOORAFGAAND VERLOF WEGENS DE INHOUD

Ten aanzien van de uitingsmiddelen die door art. 7, derde lid, Gw. beschermd worden, is voorafgaand verlot wegens de inhoud verboden. Dit verbod is ongeclausuleerd: de clausulering ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ mag niet zo begrepen worden dat voorafgaand verlot wegens de inhoud wel toegestaan is als dat door de formele wetgever is ingesteld. De grondwetgever heeft immers beoogd aan te sluiten bij art. 7, eerste lid, Gw., om te bereiken ‘dat geen preventieve censuur mag worden ingevoerd, ook niet bij formele wet.’^[115]

Art. 7, derde lid, Gw. verbiedt iedere preventieve beperking door de overheid van de meningsuiting door middel van de betreffende uitingsmiddelen die gegrond is op de inhoud ervan. Dat geldt ook voor preventieve beperkingen die voortvloeien uit privaatrechtelijk overheidshandelen.^[116] Dat impliceert bijvoorbeeld dat de weigering van een gemeente om een zaal te verhuren voor het opvoeren van een hypnoseshow, gegrond op aan christelijke waarden ontleende overwegingen, neerkomt op een preventieve beperking van de in die show vervatte meningsuiting op grond van de inhoud ervan, en dus met art. 7, derde lid, Gw. in strijd is.^[117] Wanneer zo een weigering evenwel gebaseerd is op andere dan inhoudelijke gronden is geen sprake van strijd met het grondrecht.^[118] Artikel 7, derde lid, Gw. verbiedt immers slechts voorafgaand verlot wegens de inhoud. Dat betekent ook dat door de formele of lagere wetgever ingestelde vergunningenstelsels e.d. die niet de inhoud betreffen dus wel geoorloofd zijn, ook als deze algemeen geformuleerd zijn.^[119] Op dit punt wijkt het derde lid af van het eerste lid, dat immers ter zake van het verspreiden van drukwerk alle door de lagere wetgever ingestelde algemene geformuleerde vergunningenstelsels verbiedt (nr. 9).

14. BEHOUDENS IEDERS VERANTWOORDELIJKHEID VOLGENS DE WET

Beperkingen van inhoudelijke aard kunnen dus slechts repressief zijn, en blijkens de clausulering uitsluitend door de formele wetgever geformuleerd worden.^[120] Regelingen ten behoeve van het verkeer, het bestrijden van ongeregelheden, het

handhaven van de rust in de nachtelijke uren etc., die niet de inhoud betreffen maar louter betrekking hebben op plaats, tijdstip en wijze van openbaarmaking, kunnen daarentegen ook door lagere wetgevers gegeven worden, en kunnen een preventief karakter hebben.^[121] Nu is het niet altijd eenvoudig om uit te maken of een regeling of besluit de inhoud van de uiting betreft of enkel de vorm van de uiting (plaats, tijd, wijze) reguleert. Een ruime uitleg ligt voor de hand, zodat ook een gemeentelijk vloekverbod geacht moet worden de inhoud te betreffen en dus met het grondrecht in strijd is.^[122] Volledig uitgaan van de subjectieve uitleg die de betrokkene geeft, hetgeen er op neerkomt dat elk aspect dat door hem als inhoudelijk wordt aangemerkt rechtens als zodanig moet worden beschouwd, is evenwel onhoudbaar en zou het grondrecht onhanteerbaar maken (zie het commentaar op art. 6 Gw., nr.3). Er dient dus een objectivering van de betekenis van 'inhoud' plaats te vinden.^[123] Er blijven evenwel grensgevallen. Zo is de inhoud, het 'wat' van de uiting, veelal niet te onderscheiden van de wijze, het 'wanneer, waar en hoe' van de uiting; de regering wees er zelf al op dat bij artistieke uitingen de vormgeving in het algemeen tot de inhoud behoort.^[124]

Het gegeven dat er moeilijke grensgevallen zijn neemt niet weg dat het onderscheid inhoud-vorm in de praktijk meestal wel hanteerbaar is. Plausibel is bijvoorbeeld de stelling van de regering dat de geluidssterkte in het algemeen geen onderdeel uitmaakt van de inhoud van de tot uiting gebrachte gedachten of gevoelens.^[125] Een redelijke uitleg van dit grondrecht brengt dan ook met zich dat geluidshinderverordeningen,^[126] vestigingsvergunningsvereisten (videotheken) en regelingen ter zake van openings- en sluitingstijden (theaters) etc. in beginsel geacht worden het niet te beperken.

Evenmin is het altijd eenvoudig na te gaan of een voorschrift of bevel gegeven is op grond van de inhoud van de meningsuiting dan wel op grond van een geheel daarbuiten gelegen motief, een kwestie die vooral speelt met betrekking tot openbare orde-vraagstukken. Zo stelde de Raad van State dat een verbod van een bepaalde vertoning op grond van de daarbij te verwachten wanordelijkheden welhaast altijd mede gebaseerd zal zijn op een oordeel over de inhoud van die vertoning. De regering meende evenwel dat er, indien zulk een verbod niet gegeven wordt op grond van een waardeoordeel over de inhoud van de vertoning maar enkel ter voorkoming van wanordelijkheden, geen sprake is van een verbod 'wegens de inhoud'.^[127]

15. GEBRUIK VAN ENIGE BETEKENIS

De letter van art. 7, derde lid, Gw. laat toe dat niet de inhoud betreffende voorschriften (omtrent plaats, tijd of wijze van openbaarmaking) het gebruikmaken van een bepaald uitingsmiddel feitelijk onmogelijk maken. De regering achtte dit evenwel onaanvaardbaar, en voorzag een ontwikkeling in de rechtspraak die er op neer zou komen dat dergelijke voorschriften 'niet zo ver mogen gaan dat aan een middel van openbaarmaking, dat naast andere middelen zelfstandige betekenis heeft en met het oog op de openbaarmaking in een bepaalde behoefte kan voorzien,

redelijkerwijze geen gebruik van enige betekenis wordt gelaten.^{9[128]}

Deze ontwikkeling is in de jurisprudentie inderdaad te bespeuren. Zo oordeelde de Afdeling rechtspraak ten aanzien van de weigering om voor het gebruik van geluidswagens voor verkiezingsdoeleinden ontheffing van het geluidhinderverbod te verlenen, dat deze in casu in strijd was met art. 7, derde lid, Gw., daar hiermee het feitelijk functioneren van het recht om door dit middel gedachten of gevoelens te openbaren onmogelijk gemaakt werd.^[129] Een soortgelijke redenering volgde de Afdeling ten aanzien van de weigering om voor een politiek geïnspireerde marktkraamactie ontheffing te verlenen van een standplaatsverbod.^[130] Aldus is het in het kader van de verspreidingsjurisprudentie omtrent art. 7, eerste lid, Gw. ontwikkelde Nuth-criterium (nr. 9) ook geïncorporeerd in art. 7, derde lid, Gw.

16. REGULERING VAN VERTONINGEN TOEGANKELIJK VOOR JONGEREN

De laatste volzin van art. 7, derde lid, Gw. maakt het mogelijk om ten aanzien van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar regels te stellen ter bescherming van de goede zeden. Hiermee is de bevoegdheid gegeven om op grond van de wet of gedelegeerde regelgeving preventief en repressief toezicht te houden op de inhoud van dergelijke vertoningen. Het begrip ‘bescherming van de goede zeden’ dient in dit verband ruim opgevat te worden: zo valt daaronder bijvoorbeeld de bescherming van de jeugd tegen sadistische vertoningen of vertoningen van oorlogsgeweld.^[131] De term ‘vertoning’ dient begrepen te worden als ‘openbare voorstelling’. Preventief toezicht op de inhoud van in de privésfeer te vertonen videofilms e.d. kan dan ook niet op de laatste volzin van art. 7, derde lid, Gw. gebaseerd worden.^[132]

Deze bevoegdheid geldt slechts voor vertoningen die voor jeugdige personen toegankelijk zijn. Daarvan is onder andere sprake indien de vertoning binnen een door dranghekken afgesloten ruimte plaatsvindt, maar voor een ieder buiten die ruimte waarneembaar is. Als regulering van de toegang niet mogelijk is en de vertoning ongeschikt geacht wordt voor jeugdigen is een algemeen verbod van de vertoning toegestaan.^[133] De enige wettelijke regeling terzake was de Wet op de filmvertoningen.^[134]

Artikel 7, vierde lid, Grondwet: handelsreclame

17. UITZONDERING VOOR HANDELSRECLAME

In het kader van de grondwetsherziening van 1983 stelde de regering een ruime uitleg van het begrip ‘openbaren van gedachten en gevoelens’ voor, in de zin dat het openbaren van feitelijke mededelingen en inlichtingen daar in het algemeen onder valt, zodat reclame nagenoeg altijd als zulk openbaren aangemerkt zal moeten worden!^{135!}^{NOOT} en dus in beginsel door de eerste drie leden van art. 7 Gw. beschermd wordt. Om nu toch de bestaande praktijk, waarin bijvoorbeeld preventief toezicht op de inhoud en een algemeen geformuleerd

vergunningenstelsel toelaatbaar waren, te kunnen continueren, zondert art. 7, vierde lid, Gw. de handelsreclame van de werking van de voorgaande leden uit!
[136]

Wanneer is er sprake van handelsreclame die niet, en andersoortige reclame die wel door art. 7, eerste tot en met derde lid, Gw. bestreken wordt? De regering merkte in dit kader op dat de term handelsreclame louter ziet op reclame in de ruime zin des woords en elk aanbod van goederen en diensten omvat, doch niet van toepassing is op propaganda voor ideële doeleinden. Zij stelde dat dit onderscheid in de praktijk hanteerbaar is, maar gaf toe dat er overgangsgevallen zijn, en het mogelijk kan zijn dat aan reclame zowel een commercieel als een ideëel motief ten grondslag ligt.^[137]

Het onderscheid tussen handels- en ideële reclame is evenwel niet alleen vanwege de mogelijkheid van grensgevallen en dergelijke problematisch, maar ook vanwege het feit dat het berust op twee verschillende gezichtspunten, te weten datgene wat aangeboden wordt (goederen en diensten of anderszins) respectievelijk met welk motief aangeboden wordt (commercieel of ideëel). Het is zeer wel mogelijk dat een vorm van reclame op grond van het ene gezichtspunt aangemerkt moet worden als handelsreclame omdat het een aanbod van goederen of diensten – koffie bijvoorbeeld – behelst, maar op grond van het andere gezichtspunt gekwalificeerd moet worden als ideële (dus niet handels-)reclame, omdat het aanbod gedaan wordt vanuit een niet-commercieel motief – ondersteuning van koffieplanters in de Derde Wereld. Een en ander wordt nog meer gecompliceerd door een uiting van de regering dat reclame voor boeken, kranten, tijdschriften, onderwijs e.d. als zodanig al een ideëel aspect heeft en dus niet onder art. 7, vierde lid, Gw. valt, ook al worden deze goederen en diensten voor commerciële doeleinden aangeprezen.^[138]

18. HORIZONTALE WERKING

De vrijheid van meningsuiting speelt een belangrijke rol in de relaties tussen burgers onderling. Voorzover het gaat om contractuele en daarmee vergelijkbare relaties kiest de rechter daarbij in het algemeen – zoals ook bij de vrijheid van godsdienst, zie het commentaar op art. 6, nr. 7 – niet voor directe horizontale werking, dus niet voor toepassing op die relaties van de grondrechtsbepaling als zodanig. Het grondrecht vormt veeleer een factor in de in het kader van de concretiserende uitleg van open privaatrechtelijke normen (goed werknemerschap, gewichtige/dringende redenen etc.) te voltrekken belangenafweging (indirecte horizontale werking). Dat ligt ook wel voor de hand: anders zouden allerlei redelijke afspraken waarbij de betrokkene zich verplicht zich te onthouden van publicatie behoudens toestemming van de werkge-ver/opdrachtgever ongeoorloofd zijn wegens strijd met het verbod van voorafgaand verlot; en zouden andere contractuele beperkingen van de vrijheid van meningsuiting ontoelaatbaar zijn daar dergelijke beperkingen niet te herleiden zijn tot de clausulering. Zoals gezegd zien we in de rechtspraak dan ook dat de rechter volstaat met een belangenafweging in het kader van de invulling van globale normen, waarbij de vrijheid van meningsuiting als een der elementen meegewogen wordt. In het algemeen valt

deze belangenafweging uit in het nadeel van degene die zich in zijn verweer tegen naar aanleiding van zijn uitingen opgelegde sancties (ontslag e.d.) op het grondrecht beroept.^[139]

Lastiger ligt de kwestie van de al dan niet rechtstreekse werking van het grondrecht in niet-contractuele relaties. Zo is wel betoogd dat het rechterlijk publicatieverbod een door een overheidsorgaan opgelegde beperking van de vrijheid van meningsuiting vormt, zodat hierbij zelfs sprake zou zijn van verticale werking van het grondrecht.^[140] Wat hiervan zij,^[141] de jurisprudentie zit ook hier op de lijn dat het gaat om indirecte horizontale werking, waarbij de vrijheid van meningsuiting niet opgevat wordt als rechtstreeks werkend grondrecht, maar als een privaatrechtelijk belang dat in het kader van (in het algemeen) een onrechtmatige-daadsactie ter verkrijging van een publicatieverbod, rectificatie en/of schadevergoeding afgewogen wordt tegenover andere belangen (meestal privacy en integriteit).^[142] Daarbij geldt dat er geen rangorde is in de zin dat de vrijheid van meningsuiting in beginsel voorrang zou dienen te hebben op het privacyrecht of vice versa.^[143] Een interessante ontwikkeling is overigens dat de Hoge Raad in meer recente uitspraken bij de belangenafweging uitdrukkelijk art. 10 EVRM betreft, en daarbij rechtstreeks aan deze bepaling toetst.^[144] Deze directe horizontale werking van art. 10 EVRM is veel minder problematisch, nu de clausulering in het tweede lid van deze bepaling veel minder stringente eisen stelt aan de wettelijke grondslag van beperkingen en een veel ruimer kader voor afweging biedt waarbinnen privaatrechtelijke belangen meegewogen kunnen worden dan het geval is bij art. 7 Gw.

19. VERDRAGSBEPALINGEN

De vrijheid van meningsuiting wordt ook door aan aantal verdragsbepalingen beschermd. Daarvan is de belangrijkste ongetwijfeld art. 10 EVRM, waarop ik mij hier concentreer; andere bepalingen, zoals art. 19 IVBP en art. 11 EU-Handvest van de Grondrechten, laat ik korthedshalve onbesproken. Artikel 10 EVRM waarborgt in het eerste lid een ieders recht op vrijheid van meningsuiting, waaronder begrepen de vrijheid een mening te koesteren en om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, terwijl in het tweede lid een limitatieve opsomming van de beperkingsgronden gegeven wordt. Het object van art. 10 EVRM – een eenieder verbindende, voor de nationale rechter inroepbare verdragsbepaling^[145] – is ruimer dan dat van art. 7 Gw. Zo bestrijkt art. 10 EVRM alle inlichtingen en denkbeelden, inclusief de handelsreclame. Daarnaast beschermt art. 10 EVRM, anders dan art. 7 Gw.,^[146] ook de ontvangstvrijheid. Deze vrijheid geeft overigens alleen het recht om informatie te ontvangen, niet om deze te krijgen, en gaat dus niet zover dat daar ook een verplichting uit voortvloeit om de informatie waarover men beschikt te verstrekken of door te geven.^[147] Het ontvangstrecht komt met name aan de orde bij de beoordeling van gemeentelijke en contractuele antenneverboden. Centraal staat daarbij de vraag of een dergelijk verbod in het concrete geval nodig is ter bescherming van een der in art. 10, tweede lid, EVRM genoemde belangen.^[148] Art. 10 EVRM omvat, anders dan art. 19 IVBP,

naar de tekst genomen niet het recht tot het ‘garen van inlichtingen en denkbeelden’. Bij interpretatieve verklaring is echter uitgesproken dat de garingsvrijheid impliciet ook door art. 10 EVRM beschermd wordt.^[149]

Het in het eerste lid van art. 10 EVRM geformuleerde recht kan uitsluitend op grond van de clausulering in het tweede lid beperkt worden. De laatste volzin in het eerste lid, welke postuleert dat de staat niet belet wordt radio-omroep-, bioscoop- en televisieondernemingen aan een vergunningenstelsel te onderwerpen, vormt geen extra beperkingsmogelijkheid: ook zulke vergunningenstelsels dienen aan het tweede lid te voldoen.^[150] Een voorwaarde voor rechtmatige beperking in de zin van art. 10, tweede lid, EVRM is allereerst dat de beperking bij de wet is voorzien. Het begrip ‘wet’ dient hier ruim opgevat te worden. Niet alleen lagere regelingen^[151] maar ook ongeschreven regels, mits voldoende toegankelijk en voorzienbaar, vallen hieronder: te denken valt hierbij aan vaste jurisprudentiële normen en beroepscodes.^[152] Een tweede voorwaarde is dat de opgelegde beperking dient voor een der in art. 10, tweede lid, EVRM genoemde doeleinden. In de praktijk blijkt de rechter altijd wel in staat om de beperking tot een van deze doeleinden te herleiden. Waar de rechterlijke toetsing zich dus op toespitst is het derde door de clausulering van art. 10 EVRM gestelde vereiste, dat de betreffende beperking (in een democratische samenleving) in het voorliggende geval noodzakelijk is ter bescherming van een der aldaar genoemde doeleinden. De Nederlandse rechter verricht deze toetsing veelal nogal marginaal. Zo worden (toepassingen van) gemeentelijke plakverboden en inhoudelijke verbodsbepalingen prima facie noodzakelijk geacht.^[153]

Wat de Hof-jurisprudentie betreft ligt een en ander genuanceerd.^[154] Voorzover het gaat om commerciële uitingen, zoals handelsreclame, wordt al snel aanvaard dat de gestelde beperking nodig is, met name wanneer deze gericht is op het tegengaan van oneerlijke concurrentie.^[155] Aan het andere uiterste van het spectrum bevinden zich de verslaggeving en beoordeling van politieke aangelegenheden en andere zaken van publiek belang. Het Hof acht de rol van de pers daarin cruciaal voor het goed functioneren van de democratie.^[156] De journalist heeft in principe een verschoningsrecht,^[157] en is vrij om betrouwbare en precieze informatie te verstrekken over zaken van algemeen belang, mits te goeder trouw, op feitelijke basis en binnen de grenzen van de journalistieke ethiek weergegeven.^[158] Daarbij heeft de rechter niet zijn eigen maatstaven omtrent de te hanteren journalistieke methoden aan te leggen.^[159]

In dit verband is het onderscheid tussen feiten en waardeoordelen van groot belang. Daar waar het gaat om waardeoordelen – die immers niet voor bewijs vatbaar zijn – dient de vrijheid van meningsuiting groot te zijn.^[160] Daarbij strekt de bescherming van art. 10 EVRM zich niet alleen uit tot de inhoud van de uiting, maar ook tot de vorm; een zekere overdrijving, en zelfs een zekere mate van provocatie is geoorloofd.^[161] Politici, en meer nog de regering, hebben in veel grotere mate dan de gewone burger te gedogen dat op hun handelen scherpe kritiek geuit wordt.^[162] Toch moet voor verregaande kwalificaties, zoals ‘nazimethoden’,

wel een bepaalde feitelijke basis bestaan.^[163] Minder coulant is het Hof wanneer het gaat om kritiek op de rechterlijke macht.^[164] Daarbij wordt geen scherp onderscheid gemaakt tussen de zittende en staande magistratuur.^[165] Ook bij controversiële kunstuitingen is het Hof minder coulant.^[166]

Belangwekkend is ten slotte de opvatting van het Hof, dat een wettelijk monopolie voor de publieke omroep een inmenging in de vrijheid van meningsuiting vormt, die alleen in het geval van dringende noodzaak gerechtvaardigd is.^[167] De Hoge Raad is van oordeel dat deze maatstaf ook geldt voor abonneetelevisie.^[168]

20. NAAR EEN NIEUW GRONDWETSARTIKEL?

Er is in beschouwingen over de vrijheid van meningsuiting breed gedragen kritiek op artikel 7 Gw. Het beschermingsniveau is in dit artikel afhankelijk van de gehanteerde techniek (drukkers; radio en tv; overige middelen); het grondrecht is niet toegesneden op media als internet; het verspreidingsrecht is slechts partieel (via de jurisprudentie), en de ontvangstvrijheid als zodanig in het geheel niet door het grondrecht beschermd; de uitsluiting van handelsreclame van het grondrechtelijk beschermingsregime is te rigoureu; de terminologie is verouderd ('drukkers', 'openbaren van gedachten en gevoelens'); gezien de concentraties in de mediasector ontbreekt ten onrechte de zorgplicht van de overheid voor een pluriform informatieaanbod. Een belangrijk deel van de waarborgfunctie met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting is dan ook door art. 10 EVRM overgenomen.

In 2000 heeft de door de regering ingestelde Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (de Commissie-Franken) mede met het oog op modernisering van onder andere artikel 7 Gw voorstellen gedaan tot grondige herziening van deze bepaling.^[169] Het voorstel van de Commissie-Franken^[170] was om in het eerste lid een techniek-onafhankelijke formulering van de vrijheid van meningsuiting te geven, waaronder nu mede (integraal) de verspreidingsvrijheid en de ontvangstvrijheid begrepen is. Het tweede lid zou een algemene beperkingsclausule moeten bevatten, waarin (a) het verbod op voorafgaand verlot ter zake van de openbaringsvrijheid behouden is en uitgebreid wordt tot de andere uitingsmiddelen^[171]; (b) beperkingen wat betreft de inhoud zouden slechts aan de formele wet zijn voorbehouden; en (c) grosso modo de verspreidingsjurisprudentie samengevat is^[172] en uitgebreid wordt tot verspreiding^[173] via alle daartoe geschikte uitingsmiddelen. Ook handelsreclame zou door het grondrecht bestreken moeten worden, maar zal op grond van het derde lid sterker aan banden gelegd kunnen worden dan andere uitingen. Het vierde lid ten slotte zou de grondslag voor het huidige vergunningstelsel in de Mediawet vormen, waarbij de omroep-programmering vooraf in algemene zin wordt getoetst op pluriformiteitseisen. Merkwaardig is dat de Commissie een dergelijk stelsel ook van toepassing wil laten zijn op dagbladen en tijdschriften, de commerciële omroep en internet.^[174] Dat zou een voorafgaand toezicht op de (algemene) inhoud betekenen, hetgeen onder de huidige Grondwet voor andere media dan radio en tv

niet geoorloofd is, en voor een medium als internet nauwelijks te realiseren is.^[175]

De voorstellen van de Commissie-Franken hebben onder meer tot een wijzigingsvoorstel van artikel 7 Gw geleid.^[176] Dit en andere wetsvoorstellen tot wijziging van de Grondwet zijn voor advies aan de Raad van State voorgelegd. Na een zeer kritisch advies van de Raad van State^[177] besloot de regering geen vervolg te geven aan de wetsvoorstellen. Ook door de Staatscommissie Grondwet (de Commissie-Thomassen) is geadviseerd om artikel 7 Gw te wijzigen.^[178] Dit advies is door de regering niet overgenomen.^[179]

21. LITERATUUR

- M.C. Burkens, *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*, Zwolle: Tjeenk Willink 1989.
- P. van Dijk, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*
- Commissie grondrechten in het digitale tijdperk (rapport Commissie-Franken), Den Haag 2000.
- J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht (aangevulde heruitgave diss. Amsterdam UvA)*, Zwolle: Tjeenk Willink 1988.
- F.H. Kistenkas, *Vrije staatscommunicatie. De rol van de lokale overheid bij de regulering van de uitingsvrijheid in rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Amsterdam UvA), Arnhem: Gouda Quint 1989.
- J.M. de Meij, *Uitingsvrijheid. De vrije informatiestroom in grondwettelijk perspectief*, Amsterdam: Cramwinckel 1996.
- A.J. Nieuwenhuis, *Over de grens van de vrijheid van meningsuiting*, Nijmegen: Ars Aequi 2011.
- D.J. Elzinga & R. de Lange, Van der Pot. *Handboek van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Kluwer 2006.
- B.P. Vermeulen, 'Commentaar op artikel 7 Grondwet', in: P.W.C. Akkermans & A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: Tjeenk Willink 1992.
- B.P. Vermeulen, 'Commentaar op artikel 7 Grondwet', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: Tjeenk Willink 2000.
- R.E. de Winter, *De heersende leer. Honderd jaar verspreidingsjurisprudentie: 1892-1992* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu 1993.

22. JURISPRUDENTIE

- EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times).
- EHRM 25 maart 1985, NJ 1987, 900 (Barthold).
- EHRM 8 juli 1986, NJ 1987, 901 (Lingens).
- EHRM 7 juli 1989, NJ 1991, 659 (Gaskin).
- EHRM 20 november 1989, NJ 1991, 738 (Markt Intern Verlag).
- EHRM 22 februari 1989, NJ 1991, 686 (Barfod).
- EHRM 24 mei 1988, NJ 1991, 685 (Müller).
- EHRM 28 maart 1990, NJ 1991, 739 (Groppera).

- EHRM 22 mei 1990, NJ 1991, 740 (Autronic).
 - EHRM 26 november 1991, NJ 1992, 457 (Observer en Guardian).
 - EHRM 23 mei 1991, NJ 1992, 456 (Oberschlick I).
 - EHRM 23 april 1992, NJ 1994, 102 (Castells).
 - EHRM 28 augustus 1992, NJ 1994, 103 (Schwabe).
 - EHRM 24 november 1993, NJ 1994, 559 (Lentia).
 - EHRM 24 februari 1994, NJ 1994, 518 (Casado Coca).
 - EHRM 23 juni 1994, NJ 1995, 365 (Jacubowski).
 - EHRM 20 september 1994, NJ 1995, 366 (Otto-Preminger-Institut).
 - EHRM 23 september 1994, NJ 1995, 387 (Jersild).
 - EHRM 9 februari 1995, NJCM-Bulletin 1995, 480.
 - EHRM 26 april 1995, NJ 1996, 497 (Prager en Oberschlick).
 - EHRM 27 maart 1996, NJ 1996, 577 (Goodwin).
 - EHRM 25 november 1996, NJ 1998, 359 (Wingrove).
 - EHRM 24 februari 1997, NJ 1998, 360 (De Haes en Gijssels).
 - EHRM 1 juli 1997, NJ 1999, 709 (Oberschlick II).
 - EHRM 29 augustus 1997, NJ 1999, 710 (Worm).
 - EHRM 19 februari 1998, NJ 1999, 690 (Guerra).
 - EHRM 21 januari 1999, NJ 1999, 713 (Fressoz en Roire).
 - EHRM 31 maart 2000, NJCM-Bulletin 2000, 36 (Wabl).
 - EHRM 13 september 2005, NJ 2007, 17 (I.A.).
 - EHRM 11 maart 2003, Mediaforum 2003-5, nr. 24 (Lesnik).
 - EHRM 17 november 2005, NJ 2006, 249 (Metzger).
-
- HR 7 november 1892, W 6259 (Haags ventverbod).
 - HR 29 juni 1910, W 9062.
 - HR 8 maart 1915, NJ 1915, 667
 - HR 2 oktober 1916, NJ 1916, 1095 (APV Rozendaal I).
 - HR 28 juni 1920, NJ 1920, 810 (APV Rozendaal II).
 - HR 5 november 1928, NJ 1929, 498 (Sanitas).
 - HR 13 november 1933, NJ 1936, 292 (Drukpersen).
 - HR 21 maart 1938, NJ 1938, 655.
 - HR 14 november 1938, NJ 1938, 655
 - HR 14 november 1938, NJ 1939, 268 (APV Arnhem).
 - HR 20 juni 1950, NJ 1951, 138 (APV Sittard I).
 - HR 20 juni 1950, 369 (APV Sittard II).
 - HR 20 juni 1950, NJ 1950, 619 (APV Breda).
 - HR 28 november 1950, NJ 1951, 137 (APV Tilburg).
 - HR 27 februari 1951, NJ 1951, 472.
 - HR 29 mei 1951, NJ 1952, 367.
 - HR 10 juni 1952, NJ 1952, 688.
 - HR 17 maart 1953, NJ 1953, 389 (Nuth).
 - HR 12 januari 1960, NJ 1960, 273.
 - HR 22 maart 1960, NJ 1960, 274 (Verkoop van boeken).
 - HR 29 november 1960, NJ 1961, 206.
 - HR 18 april 1961, NJ 1961, 273.

- HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427 (Vestigingsbesluit Grafische Bedrijven).
- HR 25 juni 1963, NJ 1964, 239.
- HR 25 juni 1965, NJ 1966, 115.
- HR 24 januari 1967, NJ 1967, 270(Nederland ontwapent).
- HR 24 januari 1967, NJ 1967, 273.
- HR 30 mei 1967, NJ 1968, 4 (Vietnam I).
- HR 30 mei 1967, NJ 1968, 5 (Vietnam II).
- HR 30 januari 1968, NJ 1968, 199.
- HR 14 januari 1969, NJ 1969, 191.
- HR 18 januari 1972, NJ 1972, 193 (Landschapsverordening Zeeland).
- HR 19 september 1977, NJ 1978, 516.
- HR 4 oktober 1977, NJ 1978, 521 (Schrijfmachines).
- HR 22 mei 1979, NJ 1979, 505.
- HR 2 oktober 1979, NJ 1980, 105; AB 1980, 231.
- HR 24 juni 1980, NJ 1981, 659.
- HR 17 februari 1981, NJ 1981, 299 (APV Helden).
- HR 27 oktober 1981, NJ 1982, 103.
- HR 2 maart 1982, NJ 1984, 133.
- HR 5 april 1983, NJ 1984, 134.
- HR 24 juni 1983, AB 1983, 548; NJ 1984, 801.
- HR 28 juni 1983, NJ 1984, 64 (Zevenaar).
- HR 27 januari 1984, NJ 1984, 802.
- HR 27 januari 1984, NJ 1984, 803.
- HR 8 maart 1985, NJ 1986, 437.
- HR 21 januari 1986, NJ 1986, 441; AB 1986, 572 (Gouda).
- HR 11 februari 1986, NJ 1986, 673.
- HR 10 juni 1986, NJ 1987, 133.
- HR 26 mei 1987, AB 1988, 106; NJ 1988, 1005.
- HR 17 november 1987, NJ 1988, 394.
- HR 17 november 1987, NJ 1988, 532.
- HR 11 december 1987, NJ 1990, 73 (Kabelregeling).
- HR 5 januari 1988, Gst. 6872, 5; NJCM-Bulletin 1989, 439.
- HR 4 maart 1988, NJ 1989, 361.
- HR 18 oktober 1988, NJ 1989, 476.
- HR 18 september 1989, NJ 1990, 94 (Bluf!).
- HR 17 oktober 1989, NJ 1990, 222; AB 1990, 318.
- HR 20 april 1990, NJ 1990, 702.
- HR 12 juni 1992, NJ 1992, 554.
- HR 23 juni 1992, Gst. 6961, 4.
- HR 10 november 1992, NJ 1993.
- HR 22 januari 1993, AB 1993, 198; NJ 1994, 734.
- HR 26 januari 1993, NJ 1993, 534.
- HR 9 februari 1993, NJ 1993, 646.
- HR 21 januari 1994, NJ 1994, 473.
- HR 21 oktober 1994, AB 1995, 393; NJ 1996, 346.
- HR 6 januari 1995, AB 1995, 370; NJ 1995, 422.

- HR 16 april 1996, NJ 1996, 527
- HR 26 april 1996, AB 1996, 372; NJ 1996, 728 (Rasti Rostelli).
- HR 10 mei 1996, NJ 1996, 578.
- HR 15 november 1996, NJ 1997, 482; AB 2000, 155.
- HR 1 april 1997, NJ 1997, 457.
- HR 2 mei 1997, NJ 1997, 661.
- HR 13 juni 1997, NJ 1998, 361.
- HR 15 januari 1999, NJ 1999, 665.
- HR 18 mei 1999, NJ1999, 634.
- HR 18 mei 1999, NJ 1999, 634.
- HR 21 maart 2000, NJB 2000, p. 903-904.
- HR 10 maart 2009, LJM BF 0655.
- HR 23 oktober 2010, LJM BM 9135.

- ArRvS 10 oktober 1978, AA 1979, 477 (Leerdam).
- ArRvS 23 oktober 1978, AB 1979, 499.
- ArRvS 28 april 1981, AB 1981, 480.
- ArRvS 17 mei 1983, AB 1983, 514.
- ArRvS 19 januari 1987, AB 1988, 58.
- ArRvS 8 april 1988, AB 1989, 88.
- ArRvS 8 april 1988, AB 1988, 347.
- ArRvS 9 mei 1991, AB 1992, 178
- ArRvS 24 juni 1991, AB 1992, 26.
- ArRvS 15 juli 1991, Gst. 6931, 6.
- ArRvS 24 december 1992, AB 1994, 92.
- ArRvS 30 december 1993, AB 1994, 242.

- AgRvS 20 november 1992, AB 1993, 241.

- AbRvS 23 december 1994, AB 1995, 163.
- AbRvS 22 juni 1994, AB 1995, 260.
- AbRvS 5 januari 1996, AB 1996, 179.
- AbRvS 17 september 1998, AB 1998, 431.

- VzArRvS 9 maart 1984, AB 1985, 192.
- VzArRvS 10 augustus 1989, Gst. 6889, 4.
- VzArRvS 15 maart 1990, Gst. 6904, 9.
- VzArRvS 15 maart 1990, Gst. 6907, 3.
- VzArRvS 17 augustus 1990, AB 1991, 44.
- VzArRvS 6 september 1985, AB 1986, 422.
- VzArRvS 1 oktober 1993, Gst. 6979, 3.

- CRvB 3 januari 1985, TAR 1985, 59.
- CRvB 5 juni 1986, TAR 1986, 208.
- CRvB 5 juni 1986, TAR 1986, 209.
- CRvB 29 mei 1997, AB 1997, 348.

- CRvB 16 juni 1988, TAR 1988, 165.
- CRvB 2 maart 1995, TAR 1995, 142.

- CBB 22 juni 1994, AB 1995, 472.

- Hof Amsterdam 13 september 1984, NJ 1985, 409.
- Hof Den Haag 24 oktober 1996, KG 1997, 4.
- Hof Den Haag 16 september 1997, KG 1997, 328.
- Hof Den Haag 9 juni 1999, AB 1999, 328.
- Hof Amsterdam 21 januari:2009, LJN BH 0496.

- Rb. Alkmaar 25 november 1993, TAR 1994, 50.
- Rb. Amsterdam 16 augustus 1995, NJ 1996, 576.
- Rb. Amsterdam 13 juni 1995, NJ 1995, 664.

- Pres. Rb. Amsterdam 22 september 1988, KG 1988, 423.
- Pres. Rb. Alkmaar 1 oktober 1998, KG 1998, 326.

- Ktg. Roermond 10 april 1984, NJ 1984, 676.
- Ktg. Den Haag 22 oktober 1994, NJ 1985, 286.

- KB 11 mei 1948, AB 1948, 642:
- KB 5 juni 1986, AB 1986, 569.
- KB 29 mei 1987, AB 1988, 15.
- KB 20 april 1989, AB 1989, 304.

23. HISTORISCHE VERSIES

Art. 227 Gw 1815: Het is aan elk geoorloofd om zijne gedachten en gevoelens door de drukpers, als een doelmatig middel tot uitbreiding van kennis en voortgang van verlichting te openbaren, zonder eenig voorafgaand verlot daartoe noodig te hebben, blijvende nochtans elk voor het geen hij schrijft, drukt, uitgeeft of verspreidt, verantwoordelijk aan de maatschappij of bijzondere personen, voor zoo verre dezer rechten mogten zijn beleedigd (art. 225 Gw 1840).

Art. 8 Gw. 1848: Niemand heeft voorafgaand verlot noodig, om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet (art. 7 Gw 1887).

NOTEN

1. Commentaar van B.P. Vermeulen op art. 7, eerste, derde en vierde lid, Gw en het door B.P. Vermeulen bewerkte commentaar van J.J.A. Pelle op art. 7, tweede lid, Gw. Bijgewerkt door J. Kiewiet (december 2013).
2. HR 7 november 1892, W 6259.
3. HR 28 november 1950, NJ 1951, 137.

4. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 32- 33.
5. Zie nader hierover De Meij 1996, p. 57 e.v.
6. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 11.
7. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 11 en 29.
8. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 11.
9. Hof Den Haag 24 oktober 1996, KG 1997, 4.
10. Meer hierover in Vermeulen 2000, p. 111.
11. HR 22 januari 1993, AB 1993, 198; NJ 1994, 734.
12. Voor een overzicht zie De Meij 1996, p. 70- 71.
13. Het (verbod op) voorafgaand verlof heeft alleen betrekking op de overheid: HR 17 oktober 1989, NJ 1990, 222; AB 1990, 318. Het vereiste van instemming van de eigenaar van onroerende zaak om daarop gedrukte stukken aan te brengen, of een clause in een arbeidsovereenkomst die een journalist verplicht om zijn concepten aan zijn redacteur ter goedkeuring voor te leggen voordat ze in de krant gepubliceerd worden, is hiermee dus niet in strijd.
14. HR 7 november 1892, W 6259 oordeelde reeds dat ‘die openbaarmaking zelve niet door preventieve maatregelen mag worden belet’; evenzo Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 18 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 26.
15. De Meij 1996, p. 95- 96.
16. HR 13 november 1933, NJ 1936, 292 (Drukpersen); HR 4 oktober 1977, NJ 1978, 521 (Schrijfmachines).
17. HR 17 november 1987, NJ 1988, 394 en HR 18 september 1989, NJ 1990, 94 (inbeslagneming en onttrekking aan het verkeer van het weekblad Bluf!).
18. Zie over deze materie L. Tomesen, Inbeslagneming en de vrijheid van meningsuiting en drukpers (diss. Maastricht), Arnhem: Gouda Quint 1995.
19. Hof Amsterdam 13 september 1984, NJ 1985, 409.
20. Vermoedelijk in deze zin ten aanzien van drukkerijen: HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427 (Vestigingsbesluit Grafische Bedrijven).
21. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 22, noot 8; HR 11 februari 1986, NJ 1986, 673; KB 20 april 1989, AB 1989, 304; AgRvS 20 november 1992, AB 1993, 241.
22. HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427.
23. ArRvS 17 mei 1983, AB 1983, 514. Zo vallen opschriften in neonletters HR 24 januari 1967, NJ 1967, 270 (Nederland ontwapent); ArRvS 8 april 1988, AB 1988, 347 (lichtreclame), op sandwichborden HR 30 mei 1967, NJ 1968, 4 (Vietnam I) en op spandoeken VzArRvS 15 maart 1990, Gst. 6904, 9) onder art. 7, eerste lid, Gw.
24. HR 8 maart 1915, NJ 1915, 667 resp. HR 21 maart 2000, NJB 2000, p. 903-

- 904.
25. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 33 en Kamerstukken I 1976/ 77, 13 872/ 13 873, nr. 55b, p. 37; VzArRvS 9 maart 1984, AB 1985, 192.
 26. HR 17 februari 1981, NJ 1981, 299 (APV Helden); Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 30; Kamerstukken I 1976/ 77, 13 872/ 13 873, nr. 55b, p. 37.
 27. HR 30 mei 1967, NJ 1968, 5 (Vietnam II).
 28. HR 18 januari 1972, NJ 1972, 193 (Landschapsverordening Zeeland); ArRvS 23 oktober 1978, AB 1979, 499.
 29. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 26; Kamerstukken I 1976/ 77, 13 872/ 13 873, nr. 55b, p. 37- 38.
 30. ArRvS 24 juni 1991, AB 1992, 26.
 31. HR 23 juni 1992, Gst. 6961, 4 resp. HR 21 maart 2000, NJB 2000, p. 903-904.
 32. HR 12 oktober 1982, NJ 1983, 766.
 33. VzArRvS 1 oktober 1993, Gst. 6979, 3. Zie ook S. Zwemstra, Bescherming van uitingsrechten door administratieve rechters (diss. Tilburg), Zwolle 1992.
 34. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 95.
 35. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 37- 38 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 31.
 36. Resp. HR 28 november 1950, NJ 1951, 137, HR 17 maart 1953, NJ 1953, 389 en HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427.
 37. Aldus vermoedelijk HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427 (Vestigingsbesluit Grafische Bedrijven).
 38. Zie hierover Vermeulen 1992, p. 152.
 39. HR 7 november 1892, W 6259.
 40. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 18 en 3, en Kamerstukken II 1976/ 77 13 872, nr. 7, p. 26.
 41. HR 17 november 1987, NJ 1988, 394; HR 18 september 1989, NJ 1990, 94 (Bluf!). Overigens achtte het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de onttrekking aan het verkeer van Bluf! in strijd met art. 10 EVRM: EHRM 9 februari 1995, NJCM- Bulletin 1995, 480.
 42. HR 7 november 1892, W 6783 (Haags ventverbod).
 43. Bedenk dat het in de openbare ruimte aanbieden en verspreiden van drukwerk in de periode waarin de verspreidingsjurisprudentie vorm kreeg een van de voornaamste bekendmakingsvormen was: radio en televisie werden in Nederland geïntroduceerd in de jaren twintig resp. vijftig.
 44. HR 23 maart 1896, W 6783; HR 29 juni 1910, W 9062; HR 2 oktober 1916, NJ 1916, 1095 (APV Rozendaal I). Zie ook KB 11 mei 1948, AB 1948, 642: een algemeen gemeentelijk verbod om (behoudens vergunning van B en W)

- een bibliotheek te exploiteren is in strijd met art. 7 Gw.
45. HR 5 november 1928, NJ 1929, 498 (Sanitas).
 46. HR 28 juni 1920, NJ 1920, 810 (APV Rozendaal II); HR 14 november 1938, NJ 1939, 268 (APV Arnhem); HR 20 juni 1950, NJ 1950, 619 (APV Breda).
 47. HR 7 november 1892, W 6259.
 48. HR 28 november 1950, NJ 1951, 137; op dezelfde dag werden nog twee andere, in hoofdlijnen gelijklopende arresten betreffende het verspreidingsrecht gewezen: NJ 1951, 138 en 369 (APV Sittard I en II).
 49. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 18, 32, 33. Te denken valt in dit verband aan art. 21 Auteurswet, de Wet bescherming persoonsgegevens (Wet van 6 juli 2000, Stb. 302) alsmede de verderop genoemde ambtenarenwetgeving.
 50. Zie voor de betekenis van deze laatstgenoemde bepalingen HR 18 oktober 1988, NJ 1989, 476; HR 16 april 1996, NJ 1996, 527; HR 18 mei 1999, NJ 1999, 634; Hof Den Haag 9 juni 1999, AB 1999, 328. Uit de omvangrijke literatuur: G.A.I. Schuijt & D. Voorhoof (red.), *Vrijheid van meningsuiting. Racisme en revisionisme*, Gent: Academia 1995; T.E. Rosier, *Vrijheid van meningsuiting en discriminatie in Nederland en Amerika* (diss. Amsterdam VU), Nijmegen: Ars Aequi 1997; A.L.J.M. Janssens, *Strafbare belediging* (diss. Groningen), Amsterdam: Thela 1998; A.J. Nieuwenhuis, *Over de grens van de vrijheid van meningsuiting*, Nijmegen: Ars Aequi 2011.
 51. Kamerstukken I 2013/ 2014 32 203, nr. C. en Kamerstukken II 2011/ 2012 32 203, nr. 7.
 52. Kamerstukken II 2009/ 2010, 32 203, nr. 3 (MvT).
 53. Bevestigd in HR 23 oktober 2010, LJV BM 9135, uitlatingen moeten worden bezien in de gegeven omstandigheden van het geval en in het licht van mogelijke associaties die deze wekken.
 54. Rb. Amsterdam 13 juni 1995, NJ 1995, 664.
 55. HR 18 mei 1999, NJ 1999, 634.
 56. Nieuwenhuis 2011, p. 275.
 57. Hof Amsterdam 21 januari:2009, LJV BH 0496.
 58. HR 10 maart 2009, LJV BF 0655.
 59. Rb. Amsterdam 23 juni 2011, LJV BQ 9001.
 60. Klaarblijkelijk dacht de regering daar overigens anders over: Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 83 en Kamerstukken II 1976/ 77 13 872, nr. 7, p. 4.
 61. Rb. Alkmaar 25 november 1993, TAR 1994, 50; CRvB 2 maart 1995, TAR 1995, 142; CRvB 29 mei 1997, AB 1997, 348.
 62. Niet alleen de gemeenteraad en B en W ex art. 149 resp. art. 156, eerste lid, Gemeentewet, maar bijvoorbeeld ook PS ex art. 145 Provinciewet (HR 24 januari 1967, NJ 1967, 270; HR 14 januari 1969, NJ 1969, 191; ArRvS 23

- oktober 1978, AB 1979, 499) en de burgemeester ex art. 172, derde lid, 175 en 176 Gemeentewet. Anders dan bij andere grondrechten vereist beperking van dit grondrecht door lagere overheden hier geen specifieke formeel-wettelijke delegatie en is zulks hier dus ook mogelijk krachtens hun autonome bevoegdheden.
63. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 27- 28; Kamerstukken II 1988/ 89, 19 403, nr. 10, p. 98; Burkens 1989, p. 125- 126; P.J. Boon, Zonder voorafgaand verlof, Nijmegen: Ars Aequi 1993, p. 21- 22; Van der Pot/ Elzinga & De Lange 2006, p. 340- 341.
 64. Zie ook P.J. Boukema, Enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse Bondsrepubliek en in Nederland (diss. Amsterdam VU), 1966.
 65. HR 12 januari 1960, NJ 1960, 273. Zie in soortgelijke zin HR 19 september 1977, NJ 1978, 516 en HR 2 oktober 1979, NJ 1980, 105; AB 1980, 231 ('het in artikel 7 verankerde recht').
 66. Zie bijvoorbeeld ArRvS 8 april 1988, AB 1989, 88; voor meer vindplaatsen zij verwezen naar Vermeulen 1992, p. 161.
 67. HR 28 november 1950, NJ 1951, 137 overwoog dat 'juist in het inachtnemen van de grens der eerstgenoemde bevoegdheid van den gemeenteraad teneinde deze niet in een bevoegdheid tot algehele verboden gelijk de laatstgenoemde te doen ontaarden, het grondrecht zijn voornaamste eerbiediging heeft gevonden'.
 68. HR 26 januari 1993, NJ 1993, 534; HR 1 april 1997, NJ 1997, 457; AbRvS 17 september 1998, AB 1998, 431; HR 21 maart 2000, NJB 2000, p. 903- 904. Zie voor oudere jurisprudentie in deze zin Vermeulen 1992, p. 161.
 69. HR 28 juni 1983, NJ 1984, 64; HR 21 januari 1986, NJ 1986, 441; AB 1986, 572; HR 5 januari 1988, Gst. 6872, 5; NJCM- Bulletin 1989, 439.
 70. Van der Hoeven (1988, p. 230) introduceerde in Nederland de term 'connex' onder verwijzing naar Carl Schmitt (C. Schmitt, *Freiheitsrechte und institutionelle Garantien der Reichsverfassung*, Berlin: Hobbing 1932, p. 13). Deze term wordt door de Hoge Raad gebezigd in HR 26 mei 1987, AB 1988, 106, NJ 1988, 1005.
 71. HR 28 november 1950, NJ 1951, 137: dat de begrenzing van de gemeentelijke reguleringsbevoegdheid de gemeenteraad niet alleen ontzegt 'het geven van een verbod tot verspreiding van alle gedrukte stukken – waarnaast voor zijn bevoegdheid om verspreiding van gedrukte stukken van bepaalde inhoud te verbieden nog plaats zou zijn – maar de ontzegging van het geven van een verbod van laatstbedoelden aard mee omvat'.
 72. HR 11 december 1987, NJ 1990, 73 (Kabelregeling).
 73. HR 5 januari 1988, Gst. 6872, 5; NJCM- Bulletin 1989, 439. Vergelijkbare bewoordingen vinden we in HR 28 juni 1983, NJ 1984, 64 en HR 21 januari

- 1986, NJ 1986, 441; AB 1986, 572.
74. De Winter 1993 geeft een uitgebreide schets van deze jurisprudentie.
 75. Zo reeds HR 27 februari 1951, NJ 1951, 472.
 76. Zie voor een meer uitgebreide opsomming Kistenkas 1989, p. 32- 33.
 77. HR 29 juni 1910, W 9062; HR 29 mei 1951, NJ 1952, 367; HR 27 februari 1951, NJ 1951, 472.
 78. VzArRvS 10 augustus 1989, Gst. 6889, 4; VzArRvS 15 maart 1990 (2x), Gst. 6904, 9 en Gst. 6907, 3.
 79. Resp. HR 2 oktober 1916, NJ 1916, 1095 en HR 17 maart 1953, NJ 1953, 389.
 80. Resp. HR 28 juni 1920, NJ 1920, 810, HR 14 november 1938, NJ 1938, 655 en HR 22 mei 1979, NJ 1979, 505.
 81. HR 21 maart 1938, NJ 1938, 655 en HR 24 juni 1980, NJ 1981, 659 resp. HR 12 januari 1960, NJ 1960, 273.
 82. HR 22 maart 1960, NJ 1960, 274 (verkoop van boeken); HR 29 november 1960, NJ 1961, 206 (verhuur van boeken).
 83. Zo reeds HR 29 mei 1951, NJ 1952, 367; HR 10 juni 1952, NJ 1952, 688; HR 17 maart 1953, NJ 1953, 389 (Nuth).
 84. Zie hieromtrent Kistenkas 1989, p. 38 e.v., en De Winter 1993, p. 165 e.v., met nadere verwijzingen naar de jurisprudentie.
 85. Aldus onder meer HR 5 april 1983, NJ 1984, 134; HR 28 juni 1983, NJ 1984, 65.
 86. HR 2 oktober 1979, NJ 1980, 105.
 87. HR 27 oktober 1981, NJ 1982, 103; ArRvS 28 april 1981, AB 1981, 480.
 88. HR 2 maart 1982, NJ 1984, 133.
 89. HR 28 juni 1983, NJ 1984, 64 (Zevenaar); HR 21 januari 1986, NJ 1986, 441; AB 1986, 572 (Gouda).
 90. Zo onder meer HR 21 januari 1986, NJ 1986, 441; HR 17 oktober 1989, NJ 1990, 222; AB 1990, 318; HR 26 januari 1993, NJ 1993, 534. Vgl. HR 1 april 1997, NJ 1997, 457.
 91. Kamerstukken II 1984/ 85, 19 136, nr. 3, p. 53.
 92. Kamerstukken II 1975/ 75, 13 872, nr. 3, p. 34 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 29- 30. ArRvS 24 december 1992, AB 1994, 92 en CBB 22 juni 1994, AB 1995, 472 wekken dan ook ten onrechte de suggestie dat zulk een toetsing bij de toewijzing van zendertijd en frequenties in strijd zou kunnen komen met het censuurverbod van de tweede volzin van art. 7, tweede lid, Gw.
 93. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 93.
 94. Daarnaast bevat de Telecommunicatiewet van 19 oktober 1998, Stb. 610, laatstelijk gewijzigd bij Wet van 28 februari 2013, Stb. 2013, 102, opvolger

van de Wet op de telecommunicatievoorzieningen, technische voorschriften alsmede toegangscriteria en mededingswaarborgen met betrekking tot de infrastructuur.

95. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 30.
96. HR 11 december 1987, NJ 1990, 73 (Kabelregeling).
97. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 198.
98. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 34.
99. Aldus Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 35 ten aanzien van het spreken in het openbaar.
100. Zie in deze zin Pres. Rb. Amsterdam 22 september 1988, KG 1988, 423.
101. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 35; vgl. ook nr. 4, p. 91.
102. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 92; Kamerstukken I 1976/ 77, 13 872/ 13 873, nr. 55b, p. 37.
103. CRvB 3 januari 1985, TAR 1985, 59; CRvB 5 juni 1986 (2x), TAR 1986, 208 en 209; CRvB 16 juni 1988, TAR 1988, 165.
104. VzArRvS 17 augustus 1990, AB 1991, 44; ArRvS 15 juli 1991, Gst. 6931, 6; AbRvS 5 januari 1996, AB 1996, 179.
105. ArRvS 30 december 1993, AB 1994, 242.
106. VzArRvS 9 maart 1984, AB 1985, 192.
107. VzArRvS 6 september 1985, AB 1986, 422; ArRvS 19 januari 1987, AB 1988, 58.
108. VzArRvS 13 juni 1985, AB 1986, 153.
109. ArRvS 8 april 1988, AB 1989, 88.
110. VzArRvS 1 oktober 1993, Gst. 6979, 3.
111. Kamerstukken II 1976/ 76, 13 872, nr. 3, p. 34.
112. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 26.
113. Kamerstukken II 1984/ 85, 19 136, nr. 3, p. 53.
114. Zie over deze materie A.W. Hins, 'Gedachten en gevoelens over de elektronische snelweg', in: J.W. Kalkman e.a., Communicatie- en informatievrijheid in het digitale tijdperk (Publikaties van de Staatsrechtkring), Zwolle 1995, p. 27- 57.
115. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 35.
116. Kamerstukken II 1975/ 75, 13 872, nr. 3, p. 15.
117. HR 26 april 1996, AB 1996, 372, NJ 1996, 728 (Rasti Rostelli).
118. Hof Den Haag 16 september 1997, KG 1997, 328; Pres. Rb. Alkmaar 1 oktober 1998, KG 1998, 326.
119. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 26.
120. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 35.
121. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 35 en nr. 4, p. 92, alsmede Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 26 en 31; Kamerstukken I 1976/

- 77, 13 872/ 13 873, nr. 55b, p. 39; Kamerstukken II 1986/ 87, 19 427, nr. 5, p. 8. Aldus in deze zin ook ArRvS 15 juli 1991, Gst. 6931, 6.
122. KB 5 juni 1986, AB 1986, 569; KB 29 mei 1987, AB 1988, 15; HR 10 november 1992, NJ 1993, 197; HR 9 februari 1993, NJ 1993, 646.
123. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 91.
124. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 31. Vgl. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 91 over het samenvallen van vorm en inhoud bij een toneelvoorstelling.
125. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 91- 92.
126. Kamerstukken II 1986/ 87, 19 427, nr. 5, p. 15.
127. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 36 en nr. 4, p. 68 en 93- 94; Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 30- 31. In de lijn van de regering besliste ArRvS 30 december 1993, AB 1994, 242.
128. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 92); Kamerstukken I 1976/ 77, 13 872/ 13 873, nr. 55b, p. 39.
129. ArRvS 19 januari 1987, AB 1988, 58.
130. ArRvS 8 april 1988, AB 1989, 88. Voor meer recente jurisprudentie in deze zin zie ArRvS 15 juli 1991, Gst. 6931, 6; VzArRvS 1 oktober 1993, Gst. 6979, 3; AbRvS 5 januari 1996, AB 1996, 179.
131. Kamerstukken II 1975/ 75, 13 872, nr. 3, p. 36.
132. Kamerstukken II 1985/ 86, 19 519, nr. 2, p. 9 e.v.
133. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 37.
134. Wet van 5 januari 1977, Stb. 177. Deze wet is in 2000 ingetrokken (Wet van 27 december 2000, Stb. 586).
135. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 95 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 26; Kamerstukken I 1976/ 77, 13 872/ 13 873, nr. 55b, p. 37- 38.
136. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 37- 38 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 31; Kamerstukken I 1976/ 77, 13 872/ 13 873, nr. 55b, p. 40.
137. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 38 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 31- 32; Kamerstukken I 1976/ 77, 13 872/ 13 873, nr. 55b, p. 41.
138. Handelingen I 1978/ 79, p. 1156. Vgl. ArRvS 24 juni 1991, AB 1992, 26, waarin een uithangbord met de naam van een opleidingsinstituut (RIVA) niet aangemerkt werd als handelsreclame, waarschijnlijk omdat het geen commerciële instelling betrof. Dat de aankondiging van de thuiswedstrijden van de plaatselijke voetbalclub geen ideële reclame maar handelsreclame vormt die onder de uitzondering van art. 7, vierde lid, Gw. valt (AbRvS 23 december 1994, AB 1995, 163) zal wel niet verbazen.

139. Ktg. Roermond 10 april 1984, NJ 1984, 676; Ktg. Den Haag 22 oktober 1994, NJ 1985, 286; HR 20 april 1990, NJ 1990, 702; Rb. Amsterdam 16 augustus 1995, NJ 1996, 576. Zie over deze materie E. Verhulp, *Vrijheid van meningsuiting van werknemers en ambtenaren* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: SdU 1996.
140. D.E. Bunschoten, *Civielrechtelijk publikatieverbod en de vrijheid van meningsuiting*, AA 1987, p. 310 e.v.
141. Problematisch aspect van deze opvatting is dat een rechterlijk verbod dan gezien zal moeten worden als een met art. 7, eerste lid, Gw. strijdige preventieve maatregel. De rechter ziet bij het opleggen van een verbod geen strijdigheid, zie bijv. Hof Amsterdam 13 september 1984, NJ 1985, 409.
142. Zie onder meer HR 24 juni 1983, AB 1983, 548; NJ 1984, 801 (met een opsomming van een aantal afwegingspunten); HR 27 januari 1984 (2x), NJ 1984, 802 en 803; HR 8 maart 1985, NJ 1986, 437; HR 4 maart 1988, NJ 1989, 361; HR 12 juni 1992, NJ 1992, 554; HR 21 januari 1994, NJ 1994, 473.
143. HR 6 januari 1995, AB 1995, 370, NJ 1995, 422 resp. HR 21 januari 1994, NJ 1994, 473.
144. HR 21 oktober 1994, AB 1995, 393; NJ 1996, 346; HR 6 januari 1995, NJ 1995, 422; AB 1995, 370; HR 2 mei 1997, NJ 1997, 661; HR 13 juni 1997, NJ 1998, 361; HR 15 januari 1999, NJ 1999, 665.
145. Zo reeds HR 18 april 1961, NJ 1961, 273.
146. De regering betoogde weliswaar dat de ontvangstvrijheid grotendeels in art. 7 Gw. besloten ligt (Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 3, p. 33); en dat in gevallen waarin er een nauwe samenhang is tussen het garen en ontvangen van inlichtingen of denkbeelden en het uiten van gedachten of gevoelens het eerste onder het laatste begrepen is (Kamerstukken II 1981/ 82, 16 905- 16 938, nr. 5, p. 14). Ik betwijfel of deze stelling juist is: art. 7 Gw. beschermt degene die zich ‘uit’, de ‘zender’; de bescherming van de ‘ontvanger’ (en de ‘gaarder’) is daarvan hooguit een afgeleide, in de zin dat bijv. de garantie van het verspreidingsrecht indirect – niet als zelfstandig recht – ook de feitelijke mogelijkheid van het ontvangen ten goede komt.
147. HR 25 juni 1965, NJ 1966, 115; EHRM 7 juli 1989, NJ 1991, 659 (Gaskin); EHRM 19 februari 1998, NJ 1999, 690 (Guerra).
148. Standaarduitspraak met betrekking tot gemeentelijke antenne- en zendmastverboden is ArRvS 10 oktober 1978, AA 1979, 477 (Leerdam). Vgl. ArRvS 9 mei 1991, AB 1992, 178; AbRvS 22 juni 1994, AB 1995, 260.
149. Yearbook of the European Convention on Human Rights 1975, p. 74.
150. EHRM 28 maart 1990, NJ 1991, 739 (Groppera); EHRM 22 mei 1990, NJ 1991, 740 (Autronic).

151. Aldus reeds HR 25 juni 1963, NJ 1964, 239 en HR 24 januari 1967, NJ 1967, 273.
152. EHRM 26 april 1979, NJ 1980, 146 (Sunday Times) resp. EHRM 25 maart 1985, NJ 1987, 900 (Barthold).
153. HR 10 juni 1986, NJ 1987, 133, HR 26 januari 1993, NJ 1993, 534 en HR 1 april 1997, NJ 1997, 457; resp. HR 30 januari 1968, NJ 1968, 199 (antipornografiebepaling art. 240 (oud) Sr.), HR 17 november 1987, NJ 1988, 532 en HR 18 september 1989, NJ 1990, 94 (art. 98 en 98a Sr.). In de laatstgenoemde zaak kwam het Hof wel tot de conclusie dat art. 10 EVRM geschonden was: EHRM 9 februari 1995, NJCM- Bulletin 1995, 480.
154. Zie hierover M.L.W.M. Viering, 'Article 10', in: Van Dijk & Van Hoof 1998, p. 570 e.v.
155. EHRM 20 november 1989, NJ 1991, 738 (Markt Intern Verlag); EHRM 24 februari 1994, NJ 1994, 518 (Casado Coca); EHRM 23 juni 1994, NJ 1995, 365 (Jacubowski).
156. EHRM 8 juli 1986, NJ 1987, 901 (Lingens); EHRM 26 november 1991, NJ 1992, 457 (Observer en Guardian).
157. EHRM 27 maart 1996, NJ 1996, 577 (Goodwin), en in navolging hiervan HR 10 mei 1996, NJ 1996, 578.
158. EHRM 27 maart 1996, NJ 1996, 577 (Goodwin); EHRM 21 januari 1999, NJ 1999, 713 (Fressoz en Roire). Ter illustratie: in de laatste zaak betrof het de publicatie van belastingformulieren van een directeur van Peugeot, vermoedelijk verkregen van een belastingambtenaar die daarmee zijn ambtsgeheim geschonden had.
159. EHRM 23 september 1994, NJ 1995, 387 (Jersild).
160. EHRM 23 mei 1991, NJ 1992, 456 (Oberschlick I); EHRM 28 augustus 1992, NJ 1994, 103 (Schwabe); EHRM 24 februari 1997, NJ 1998, 360 (De Haes en Gijssels).
161. EHRM 23 mei 1991, NJ 1992, 456 (Oberschlick I); EHRM 24 februari 1997, NJ 1998, 360 (De Haes en Gijssels); EHRM 1 juli 1997, NJ 1999, 709 (Oberschlick II); resp. EHRM 26 april 1995, NJ 1996, 497 (Prager en Oberschlick).
162. EHRM 8 juli 1986, NJ 1987, 901 (Lingens); EHRM 23 mei 1991, NJ 1992, 456 (Oberschlick I); EHRM 1 juli 1997, NJ 1999, 709 (Oberschlick II); EHRM 29 augustus 1997, NJ 1999, 710 (Worm); resp. EHRM 23 april 1992, NJ 1994, 102 (Castells): de regering heeft nog meer te dulden dan een individuele politicus.
163. EHRM 31 maart 2000, NJCM- Bulletin 2000, 36 (Wabl); EHRM 17 november 2005, NJ 2006, 249 (Metzger).
164. EHRM 22 februari 1989, NJ 1991, 686 (Barfod); EHRM 26 april 1995, NJ

- 1996, 497 (Prager en Oberschlick).
165. EHRM 11 maart 2003, Mediaforum 2003- 5, nr. 24 (Lesnik). Het verbaast dat het Hof hier geen onderscheid tussen zittende en staande magistratuur maakt, terwijl er een wezenlijk verschil is tussen de positie van het OM dat de uitvoerende macht uitoefent en de rechterlijke macht (Nieuwenhuis 2011, p. 318).
 166. EHRM 24 mei 1988, NJ 1991, 685 (Müller); EHRM 20 september 1994, NJ 1995, 366 (Otto- Preminger- Institut); EHRM 25 november 1996, NJ 1998, 359 (Wingrove); EHRM 13 september 2005, NJ 2007, 17 (I.A.).
 167. EHRM 24 november 1993, NJ 1994, 559 (Lentia).
 168. HR 15 november 1996, NJ 1997, 482; AB 2000, 155.
 169. Een uitvoeriger bespreking van de bevindingen van de Commissie Franken is te vinden in Vermeulen 2000, p. 135- 136.
 170. Commissie- Franken 2000, p. 107.
 171. Bijvoorbeeld valt daar onder het produceren van (video)films, cd's en cd-rom's, Commissie- Franken 2000, p. 109.
 172. Met dien verstande dat onder het nieuwe artikel beperkingen door lagere regelgevers slechts mogelijk zullen zijn krachtens specifieke delegerende wet, Commissie- Franken 2000, p. 110- 111.
 173. Waar sprake is van samenvatting van openbaren en verspreiden, bijvoorbeeld bij het houden van een toespraak, het rijden met een geluidswagen of het plaatsen van een homepage op internet, zijn de beperkingsbevoegdheden met betrekking tot de verspreidingsvrijheid van toepassing, Commissie- Franken 2000, p. 110.
 174. Commissie- Franken 2000, p. 113.
 175. Zie voor nadere beschouwingen over dit lezenswaardige rapport: S. Nouwt e.a., Grondrechten in het digitale tijdperk, NJB 2000, p. 1321- 1324; R. de Winter, Grondrechten voor 'het digitale tijdperk'?, NJB 2000, p. 1328- 1329.
 176. Het kabinetsstandpunt werd op 16 oktober 2000 aan de Kamer toegezonden (Kamerstukken II 2000- 2001, 27 460, nr. 1). De beantwoording van de Kamervragen geschiedde op 23 mei 2001 (Kamerstukken II 2000- 2001, 27 460, nr. 2).
 177. Advies RvS 24 januari 2002, nr. W01.01.0465/ I, Bijvoegsel Staatscourant 9 november 2004, nr 216.
 178. Staatscommissie Grondwet (Commissie- Thomassen), bijlage bij Kamerstukken II 2010/ 2011, 31 570 nr. 17, p. 70- 80.
 179. Kamerstukken II 2010/ 2011, 31 570, nr .20.

CITEER SUGGESTIE

B.P. Vermeulen, Commentaar op artikel 7 van de Grondwet, in: E.M.H. Hirsch Ballin en G. Leenknecht (red.), Artikelsgewijs commentaar op de Grondwet, webeditie 2019 (www.Nederlandrechtsstaat.nl).