



## 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

#### ARTIKEL 7 GRONDWET – VRIJHEID VAN MENINGSUITING<sup>[1]</sup>

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.

#### INHOUDSOPGAVE

1. Historische ontwikkeling

2. De dragers van de uitingsvrijheid
3. Geen voorafgaand verlot (artikel 7, eerste lid, Grondwet)
4. Door de drukpers
5. Gedachten of gevoelens
6. Het recht te openbaren zonder voorafgaand verlot (censuurverbod)
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 verlot; gebruik van enige betekenis
10. Regels omtrent radio en televisie (artikel 7, tweede lid, Grondwet)
11. Geen voorafgaand toezicht op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending
12. Overige uitingsmiddelen (artikel 7, derde lid, Grondwet)
13. Geen voorafgaand verlot 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 (artikel 7, vierde lid, Grondwet)
18. Horizontale werking
19. Artikel 10 EVRM (algemeen)
20. Internet
21. Bronbescherming voor journalisten
22. Naar een nieuw grondwetsartikel?

## 1 HISTORISCHE ONTWIKKELING

De Republiek der Verenigde Nederlanden kende in vergelijking tot de omliggende landen een ruime mate van drukpersvrijheid. Verboden van drukwerken werden slechts incidenteel ten uitvoer gelegd. Censuur – het vereiste van voorafgaand verlot van de overheid - 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 om zonder voorafgaand verlot door de drukpers gedachten en gevoelens te openbaren in de Grondwet (artikel 227) opgenomen, om herleving van de censuur uit te sluiten. Bij de grondwetsherziening van 1848 kreeg de drukpersvrijheid de formulering (toen artikel 8, thans artikel 7, eerste lid, Grondwet) 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.<sup>[2]</sup> In een drietal in 1950 gewezen arresten, waarvan dat inzake APV Tilburg<sup>[3]</sup> het bekendste is, kwam de Hoge Raad in zekere mate van deze opvatting terug. Sindsdien wordt 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 in artikel 7, eerste lid, Grondwet ongewijzigd overgenomen om deze verspreidingsjurisprudentie onaangetaast te laten.<sup>[4]</sup>

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, Grondwet) en overige openbaringsmiddelen (artikel 7, derde lid, Grondwet) – gewaarborgd zijn. Door artikel 7, vierde lid, Grondwet wordt handelsreclame van de bescherming van de voorgaande leden uitgezonderd.

## 2 DE DRAGERS VAN DE UITINGSVRIJHEID<sup>[5]</sup>

Artikel 7 Grondwet garandeert een ieder het recht om van de in de verschillende leden genoemde uitingsmiddelen gebruik te maken. Dit grondrecht komt uiteraard 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.<sup>[6]</sup> Wel opent artikel 7, derde lid, Grondwet de mogelijkheid het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar te regelen ter bescherming van de goede zeden. Ten slotte kan artikel 7 Grondwet ook ingeroepen worden door collectiviteiten.<sup>[7]</sup> Zo zullen uitgeverijen en drukkerijen zich op het eerste lid van artikel 7 Grondwet kunnen beroepen, en zijn omroeporganisaties zelfs de belangrijkste subjecten van het in het tweede lid gewaarborgde recht.

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

Aan de overheid komt geen vrijheid van meningsuiting toe. Vrijheidsrechten 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. Die vrijheid bracht blijkbaar met zich mee dat de Staat niet in rechte aangesproken kon worden op grond van de stelling dat de door de regering uitgesproken mening onjuist was.<sup>[10]</sup> Dit arrest is niet met de ratio van de vrijheidsrechten te verenigen en is in de doctrine unaniem afgewezen.<sup>[11]</sup> Aangenomen moet worden dat het arrest naar de huidige stand van zaken niet als positief recht beschouwd mag worden.

### 3 GEEN VOORAFGAAND VERLOF (ARTIKEL 7, EERSTE LID, GRONDWET)

Met de zinsnede in artikel 7, eerste lid, van de Grondwet, dat niemand voorafgaand verlot 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<sup>[12]</sup> 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 verlot getroffen.<sup>[13]</sup> Ook de formele wetgever mag geen censuur of andere preventieve maatregelen opleggen, hoewel artikel 7, eerste lid, Grondwet de beperkingsclausule ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ bevat. Met die clausule is gezien de grondwetsgeschiedenis niet beoogd een bij formele wet ingesteld verlotstelsel mogelijk te maken. Met deze beperkingsclausule wordt slechts uitgedrukt, dat het feit dat men vooraf geen verlot nodig heeft niet betekent dat men niet achteraf voor het gedrukte verantwoordelijk gesteld kan worden.<sup>[14]</sup> 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) formeel-wettelijke beperkingen.<sup>[15]</sup> Bij de grondwetsherziening van 1983 stelde de regering dan ook dat deze bepaling het overheidsingrijpen aan banden legt door een verbod van elke preventieve bemoeienis (ook van de wetgever).<sup>[16]</sup> Kortom, de clausulering heeft slechts toepassing op de fase *na openbaarmaking*.

Het verbod op voorafgaand verlot geldt ook voor de overheid in privaatrechtelijke verhoudingen. Zo oordeelde de rechter dat een beding in een overeenkomst met een journalist, dat publicatie van in detentiecentra gemaakte foto's met ondertekening afhankelijk maakte van toestemming van de Staat, in strijd was met dit verbod.<sup>[17]</sup>

Het is overigens niet altijd eenvoudig om te bepalen 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.<sup>[18]</sup> Gerechtelijke inbeslagneming van drukpersen<sup>[19]</sup> en van publicaties<sup>[20]</sup> wordt in de jurisprudentie daarentegen niet als een door het grondrecht verboden preventieve maatregel aangemerkt.<sup>[21]</sup> Ook het rechterlijk publicatieverbod wordt niet als zodanig gekwalificeerd, wanneer vaststaat wat de inhoud van hetgeen gepubliceerd zal zijn en om die reden verboden wordt.<sup>[22]</sup>

Een specifiek op drukkerijen en uitgeverijen betrekking hebbend verlot- of verbodstelsel dient eveneens aangemerkt te worden als een verboden preventieve regulering.<sup>[23]</sup> Een generieke, vanuit het algemeen belang gerechtvaardigde en niet de inhoud betreffende regeling, die noch ten doel noch tot effect heeft dat de

drukpersvrijheid daadwerkelijk aangetast wordt, is evenwel niet verboden. Een redelijke uitleg brengt met zich, dat bijvoorbeeld het (mede) ten aanzien van drukkerijen stellen van neutrale eisen in de zin van een milieuvergunning of het opleggen van bestemmingsplanvoorschriften, niet geacht wordt met artikel 7, eerste lid, Grondwet in strijd te zijn.<sup>[24]</sup>

In het voorgaande is uitsluitend gesproken over de in artikel 7, eerste lid, Grondwet gewaarborgde drukpersvrijheid, dat een absoluut verbod op een voorafgaand verlot betreft, ook als dat verlot niet ziet op de inhoud. Het tweede lid (radio en tv) verbiedt voorafgaand toezicht slechts voor zover dat ziet op de inhoud van een specifieke uitzending, en het derde lid (overige uitingsmiddelen) verbiedt alleen een vereiste van voorafgaand verlot wegens de inhoud.

#### 4 DOOR DE DRUKPERS

De uitdrukking ‘door de drukpers’ omvat gezien de jurisprudentie meer dan uitsluitend het zich bedienen van de drukpers. Zij bestrijkt daarnaast ook elke andere ‘met de drukpers op een lijn te stellen vermenigvuldigingstechniek’<sup>[25]</sup> (fotokopiëren, stencilen e.d.). Veelal is zelfs voldoende dat het gaat om ‘leesbare uitingen’, ook als zij niet door de drukpers zijn vervaardigd.<sup>[26]</sup> 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.<sup>[27]</sup>

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 in ieder geval sinds de grondwets-herziening van 1983, waarbij onder meer het derde lid is toegevoegd als een vangnet dat alle overige uitingsmiddelen bestrijkt, buiten de werkingssfeer van artikel 7, eerste lid, Grondwet.<sup>[28]</sup> Zo stelde de regering in verband met de opnemings van artikel 7, derde lid, Grondwet dat er daardoor geen reden meer was om bandopnamen, grammofonplaten, videotapes en filmrollen onder het eerste lid te laten vallen, en oordeelde de rechter dienovereenkomstig dat videobanden door het derde lid bestreken worden.<sup>[29]</sup> Ook uitingen op internet worden door het derde lid bestreken (zie paragraaf 12).

Ook bepaalde activiteiten waarbij geschreven of gedrukte tekst wel een belangrijke rol speelt, zoals demonstraties of optochten waarbij opschriften worden meegedragen, worden gezien de uitbreiding van de grondrechtencatalogus niet (meer) door artikel 7, eerste lid, Grondwet bestreken. Die opschriften vormen een wezenlijk element van een betoging, waarop (alleen) artikel 9 Grondwet, het in 1983 opgenomen betogingsrecht, van toepassing is.<sup>[30]</sup> Uiteraard geldt dit ook voor de demonstratie als zodanig.<sup>[31]</sup>

## 5 GEDACHTEN OF GEVOELENS

Het eerste lid van artikel 7 Grondwet heeft slechts betrekking op openbaring door de drukpers van ‘gedachten of gevoelens’. Die gedachten of gevoelens moeten uiteraard wel geopenbaard zijn: het enkele feit dat men ze koestert maakt een bepaalde handeling niet tot een openbaarmaking in de zin van het grondrecht als ze niet uit die handeling blijken. Zo overwoog de Hoge Raad dat geen steun in het recht vindt ‘de opvatting dat gedachten welke niet in het betreffende drukwerk zijn geopenbaard, maar welke bij het venten van het drukwerk door de aanbieder daarvan worden gekoesterd, gedachten of gevoelens opleveren op grond waarvan het desbetreffende drukwerk de bescherming van het eerste lid van art. 7 GW geniet.’<sup>[32]</sup>

In oudere jurisprudentie werden zuiver feitelijke mededelingen en commerciële reclame veelal niet als zo’n openbaring aangemerkt en dus niet door het grondwetsartikel beschermd.<sup>[33]</sup> 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 artikel 7, eerste lid, Grondwet oneigenlijk zou zijn. Daarbij werd gedacht aan de vermelding van de samenstelling van een product op een verpakking.<sup>[34]</sup> 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 rechter een hangbord met het opschrift RIVA (Regionaal Instituut Verpleegkundigenopleiding Arnhem) onder het grondwetsartikel gebracht.<sup>[35]</sup> En weliswaar heeft de Hoge Raad het verkopen van wenskaarten voorheen buiten de werkingssfeer van het grondrecht geplaatst, omdat deze kaarten geen gedachten of gevoelens zouden openbaren. Maar in een latere uitspraak is hij daarop teruggekomen, en oordeelde hij dat het aanbieden van posters met reproducties van afbeeldingen van foto’s e.d. geacht worden gedachten en gevoelens te openbaren en dus wel een beroep op artikel 7, eerste lid, Grondwet rechtvaardigen.<sup>[36]</sup>

Ook reclame zal nagenoeg altijd aangemerkt moeten worden als een openbaring van gedachten en gevoelens,<sup>[37]</sup> 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 artikel 7, eerste lid, Grondwet niet toelaatbaar zijn (zoals een algemeen gemeentelijk verbod of vergunningenstelsel) – te kunnen continueren, zondert artikel 7, vierde lid, Grondwet de handelsreclame uit van de werking van de voorgaande leden.<sup>[38]</sup>

## 6 HET RECHT TE OPENBAREN, ZONDER VOORAFGAAND VERLOF (CENSURVERBOD)

Een lastige vraag is wat ‘openbaren’ betekent, en in hoeverre het openbaringsrecht in artikel 7, eerste lid, Grondwet 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 daaropvolgende fasen 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'.<sup>[39]</sup> Dit openbaren mag, gezien het verbod van voorafgaand verlot, niet door preventieve maatregelen (zoals censuur of een vergunningstelsel specifiek gericht op het drukkerijbedrijf<sup>[40]</sup>) worden beperkt, ook niet door de formele wetgever (zie hiervoor, paragraaf 3). Met de beperkingsclausule – het 'behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet' - werd uitgedrukt dat hoewel vooraf aan het in druk neerleggen geen verlot nodig was, dat 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 absoluut, ook voor de formele wetgever onaantastbaar verbod op preventieve beperkingen ten aanzien van het openbaren besloten ligt, als een niet absoluut 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'.<sup>[41]</sup>

Zoals gezegd heeft het verbod van voorafgaand verlot derhalve 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 het censuurverbod in strijd. Op het moment dat een dergelijke maatregel toegepast wordt heeft het openbaren, het doen drukken van het betreffende materiaal immers al plaatsgevonden.<sup>[42]</sup>

## 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 verlot niet door preventieve maatregelen beperkt mag worden. De vervolgvraag is, in welke omvang de daaropvolgende fasen van het geopenbaard hebben (tweede fase) en het openbaar aan het publiek bekendmaken (het verspreiden, de derde fase) bestreken worden door het in artikel 7, eerste lid, Grondwet gewaarborgde recht om gedachten en gevoelens te openbaren behoudens de 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 vast te leggen – 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 bekend maken (het verspreiden) door deze bepaling gewaarborgd wordt.

Volgens vaste jurisprudentie tot 1950 waarborgde artikel 7 Grondwet tevens de derde fase, die van het in het openbaar verspreiden. Reeds in het standaardarrest van 1892<sup>[43]</sup> overwoog de Hoge Raad dat door deze bepaling ‘niet alleen wordt uitgesloten de censuur, noodig ter verkrijging van het verlot om een tot openbaarmaking bestemd geschrift te drukken of te doen drukken, maar evenzeer het ‘voorafgaand verlot’ 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 voorganger van artikel 7 Grondwet, artikel 227 Grondwet 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?<sup>[44]</sup>

De vraag rees nu welke ruimte met name de lokale wetgever – de gemeenteraad - 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 van artikel 7 Grondwet in strijd geacht werden.<sup>[45]</sup> Ook een verspreidingsverbod met betrekking tot stukken van een bepaalde *inhoud* was in strijd met artikel 7 Grondwet ‘omdat daarbij geheel algemeen wordt verboden het op den openbaren weg vertoonen van borden, voorzien van een zekeren inhoud.’<sup>[46]</sup> Anderzijds kon een *partieel* verbod (slechts voor bepaalde tijden en/of plaatsen) wel door de beugel.<sup>[47]</sup> 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.<sup>[48]</sup>

Maar hoe was deze (weliswaar begrensde) bevoegdheid om bij lagere regelgeving beperkingen te stellen aan de openbaringsvrijheid te rijmen met de uitleg, 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<sup>[49]</sup> getracht te beantwoorden door onderscheid te maken tussen het openbarings- en het verspreidingsrecht. Overwogen werd dat: ‘in artikel 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 nu, anders dan in de jurisprudentie die tot dan toe in lijn met het Haags ventverbod arrest (1892) daaronder ook het verspreidingsrecht begreep, in beginsel beperkt tot het (de geesteswereld betreffende) recht zich zonder verlof vooraf, en - met inachtneming van de (burgerlijke en straf)wet achteraf - in druk te uiten. Aldus werd het openbaringsrecht in zekere mate losgekoppeld van het (de ruimtelijke sfeer bestrijkend) verspreidingsrecht dat zijn eigen beperkingsregime kent (zie hierna paragrafen 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 verordeningbevoegdheid op het stuk van de verspreiding weg te nemen. De lagere wetgever mag immers – binnen zekere grenzen – wel de verspreiding regelen, maar niet ‘treden in het regelen, hoedanigen inhoud een door den druk geopenbaarde gedachteuiting 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 artikel 7 Grondwet ook de met dit arrest ingezette jurisprudentie, inclusief de interpretatie die aan de clausulering is gegeven, overgenomen. Dit betekent dat inhoudelijke beperkingen van de openbaringsvrijheid slechts bij formele wet kunnen plaatsvinden. Overigens noemde de Hoge Raad in het arrest APV Tilburg alleen de burgerlijke en strafwet. Ook elke andere beperkende wet in formele zin dient hiertoe gerekend te worden.<sup>[50]</sup> In beginsel kan de wetgever elke inhoudelijke (repressieve) beperking formuleren: het grondwetsartikel stelt daaraan geen grenzen. Grenzen aan de bevoegdheid van de wetgever vloeien uitsluitend voort uit verdragen, in het bijzonder artikel 10 EVRM (zie paragraaf 19).

De in de praktijk belangrijkste strafrechtelijke beperkingen van de openbaringsvrijheid zijn geformuleerd als beledigingsdelicten.<sup>[51]</sup> Te denken valt hierbij aan de algemene voorschriften ter zake van smaad(schrift), laster en eenvoudige belediging (artikelen 261-271 Sr.), de belediging van hoogwaardigheidsbekleders (artikelen 111-113 en 118-119 Sr.) en discriminerende meningsuitingen (artikelen 137c-137e Sr.).<sup>[52]</sup> De wet inzake smalende godslastering (artikel 147, 147a en 429bis oud Sr.) is per 1 februari 2014 ingetrokken.<sup>[53]</sup> Een poging om de vrijheid van meningsuiting te verruimen door artikel 137c Sr te schrappen en artikel 137d Sr te beperken tot strafbaarstelling van aanzetten tot geweld strandde in de Tweede Kamer.<sup>[54]</sup>

De problematiek van de al dan niet 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*<sup>[55]</sup> waarin deze – uitsluitend op zichzelf bezien niet strafbaar geoordeelde<sup>[56]</sup>– uitlating werd gedaan.<sup>[57]</sup> In contrast daarmee staat de vervolging van Geert Wilders in 2009-2011. Het OM besloot aanvankelijk om hem niet te vervolgen, omdat de meeste beledigende uitlatingen in de context van het publieke debat geen beledigend karakter zouden hebben en zijn uitlatingen niet zouden aanzetten tot haat, discriminatie of geweld in de zin van artikel 137d Sr.<sup>[58]</sup> In een bezwaarprocedure ex artikel 12 Sv 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 artikel 137d Sr. verlangt, aanwezig zijn omdat Wilders tot onmin tussen bevolkingsgroepen zou aanzetten.<sup>[59]</sup> Die uitleg werd uiteindelijk door de rechter echter niet gevolgd. Wilders werd, in lijn met een tussentijds door de Hoge Raad gewezen arrest waarin een beperkte uitleg van artikel 137c Sr. werd gegeven,<sup>[60]</sup> vrijgesproken.<sup>[61]</sup>

Maar vergelijkbare kwesties blijven (op)spelen. Zo is Wilders in 2020 op grond van artikel 137c Sr wel veroordeeld voor zijn 'minder Marokkanen'-uitspraak van maart 2014, wegens belediging wegens ras die de eer en waardigheid van deze groep aantast.<sup>[62]</sup> Hij zou, ook al komt hem een ruime vrijheid van meningsuiting toe, hier te ver zijn gegaan. Het Hof legde hem evenwel met toepassing van artikel 9a Sr (Rechterlijk pardon) geen straf of maatregel op, mede vanwege het feit dat hij een volksvertegenwoordiger is, die bovendien vanwege zijn (partij)politieke standpunt sinds jaren bedreigd wordt en onder zware beveiliging moet leven.

Bij civielrechtelijke beperkingen moet met name gedacht worden aan bepalingen als artikel 6:106, eerste lid, onder b en c (aantasting van de eer of de goede naam), artikel 6:162 (onrechtmatige daad) en artikel 6:167 BW (rectificatie).<sup>[63]</sup> Voor zover de overheid hiermee de bevoegdheid gegeven zou worden om op grond van de zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW ('hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt') iemands openbaringsvrijheid vanwege de normatieve inhoud van de uiting te beperken lijkt mij dat onjuist. Deze norm voldoet niet aan de eis van specificiteit van formeel-wettelijke grondrechtsbeperkingen.<sup>[64]</sup> Overigens zullen deze normen met name in horizontale verhoudingen spelen, zie daarover paragraaf 18.

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 (artikel 10, eerste lid, Ambtenarenwet 2017; artikel 12a, eerste lid, Wet ambtenaren defensie).

## 8 HET VERBAND TUSSEN HET OPENBARINGS- EN HET VERSPREIDINGSRECHT

Hiervoor is uiteengezet dat sinds het arrest-APV Tilburg (1950) onderscheid gemaakt wordt tussen enerzijds de door het grondrecht beschermde openbaringsvrijheid, en anderzijds het in de rechtspraak ontwikkelde verspreidingsrecht. De door artikel 7 Grondwet gewaarborgde openbaringsvrijheid - het met de geesteswereld verbonden recht om gedachten en gevoelens in druk te uiten - mag ingevolge het verbod van een voorafgaand verlot niet aan preventieve maatregelen onderworpen worden en mag slechts door repressieve wetten in formele zin beperkt worden. Aanvullend (connex) is er het door de rechter erkende en ontwikkelde 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, beduidend verdergaand beperkingsregime onderworpen is. Dit specifieke regime houdt onder andere in dat lagere regelgevers<sup>[65]</sup> 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 met bijbehorend beperkingsregime zich verhoudt tot het in artikel 7 Grondwet neergelegde beperkingsstelsel. De heersende mening is dat het verspreidingsrecht een van het openbaringsrecht te onderscheiden, niet door artikel 7 Grondwet maar door de jurisprudentie erkend recht is met zijn eigen daarop afgestemde clausuleringen.<sup>[66]</sup> 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 moet deze opvatting verworpen worden.<sup>[67]</sup> 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 artikel 7 Grondwet 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).<sup>[68]</sup> Wat betreft de Afdeling rechtspraak kan zelfs gesproken worden van een standaardformule, waarin overwogen werd dat onder het openbaringsrecht mede het verspreidingsrecht begrepen dient te worden.<sup>[69]</sup> Bovendien baseert de rechter de begrenzing van de beperkingsbevoegdheden van de lagere regelgevers ten aanzien van de verspreidingsvrijheid voortdurend – ook in APV Tilburg<sup>[70]</sup> – op artikel 7 Grondwet, en gaat hij als deze begrenzing overschreden is tot onverbindend-verklaring, 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.<sup>[71]</sup>

Deze jurisprudentielijn is niet te begrijpen als het verspreidingsrecht zelf geheel buiten de reikwijdte van het grondrecht zou liggen. Zo is het onlogisch dat de gemeentelijke regelgever de verspreidingsvrijheid niet op inhoudelijke gronden

mag beperken omdat dat in strijd is met artikel 7, eerste lid, Grondwet, als die verspreidingsvrijheid volledig buiten de bescherming van deze bepaling zou vallen. Zou het verspreidingsrecht werkelijk uitsluitend ongeschreven rechtersrecht vormen, dan zouden de daarop aangebrachte begrenzingsen toch ook dienovereenkomstig beoordeeld moeten worden, dat wil zeggen gemeten moeten worden aan ongeschreven, jurisprudentiële criteria.

De enige plausibele redenering is dat bepaalde aspecten van de verspreidingsvrijheid wel, en andere aspecten niet onder de door artikel 7 Grondwet beschermde openbaringsvrijheid vallen: het verspreidingsrecht deelt dus in zekere mate wel in de bescherming van het grondrecht. In welke omvang het verspreidingsrecht door het grondrecht bestreken wordt is goed te formuleren aan de hand van een teleologische interpretatie, zoals door Van der Hoeven voorgesteld en door de jurisprudentie vermoedelijk overgenomen is. Die interpretatie loopt als volgt. Artikel 7, eerste lid, Grondwet 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<sup>[72]</sup> – als daarnaast ook het recht gegarandeerd is om het gedrukte in het openbaar aan het publiek bekend te maken (te verspreiden). Dit connexe<sup>[73]</sup> (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 dat een lagere regeling de verspreiding van 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.<sup>[74]</sup> 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 artikel 7, eerste lid, Grondwet ziet. Hoewel de Hoge Raad deze redenering nooit expliciet heeft ontvouwd ten aanzien van artikel 7, eerste lid, Grondwet 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 artikel 7, tweede lid, Grondwet buiten werking stelde omdat dat op censuur neerkwam.<sup>[75]</sup>

Samenvattend: voor de effectuering van de openbaringsvrijheid is ook 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 vergunningstelsel dat de mogelijkheid in zich draagt van inhoudelijke regulering – dan wordt de dienende functie van de verspreidingsvrijheid zozeer aangetast dat ook sprake is van schending van de openbaringsvrijheid. In de woorden van de Hoge Raad: ‘Het doel van artikel 7, eerste lid, Grondwet gedooft 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.’<sup>[76]</sup> Regulering door lagere wetgevers van de verspreiding die noch op de inhoud betrekking heeft noch kan hebben (geen inhoudelijk of algemeen verbod, geen algemeen verlotstelsel) tast de openbaringsvrijheid daarentegen in principe niet aan en is dus niet in strijd met artikel 7, eerste lid, Grondwet.

## 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.<sup>[77]</sup> 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.’<sup>[78]</sup> De rechtspraak neemt vrij spoedig aan dat er sprake is van een zelfstandig verspreidingsmiddel.<sup>[79]</sup> 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.

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.<sup>[80]</sup> En een generiek geformuleerd vergunningsvereiste ten aanzien van het ophangen van affiches of het op openbare

plaatsen aanbrengen van geschriften wordt gekwalificeerd als een algemeen verlofstelsel.<sup>[81]</sup> 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/verlofstelsel beschouwd.<sup>[82]</sup> Daarentegen zijn niet als een algemeen verbod/verlofstelsel 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.<sup>[83]</sup> Hetzelfde 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.<sup>[84]</sup>

Naast het negatieve criterium dat de lagere wetgever bij het reguleren van zelfstandige verspreidingsmiddelen geen algemeen verbod of verlofstelsel mag hanteren legt de jurisprudentie ook een positief criterium aan (het Nuth-criterium)<sup>[85]</sup>. 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.<sup>[86]</sup> Ten aanzien van andere verspreidingsmiddelen wordt als maatstaf aangelegd dat de betreffende regeling 'gebruik van enige betekenis' overlaat.<sup>[87]</sup> 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.

## 10 REGELS OMTRENT RADIO EN TELEVISIE (ARTIKEL 7, TWEEDE LID, GRONDWET)

Bij de grondwetsherziening van 1983 is de uitingsvrijheid via radio en televisie vastgelegd in het tweede lid van artikel 7 Grondwet. 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 via de ether en de kabel.<sup>[88]</sup> Ook uitzendingen op aanvraag vallen hier onder.<sup>[89]</sup> De *eerste* volzin van artikel 7, tweede lid, Grondwet 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 blijken de tweede volzin van deze bepaling verboden om daarbij



voorafgaand toezicht uit te oefenen op concrete uitzendingen (zie paragraaf 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 verlostelsel waarbij vooraf getoetst wordt aan inhoudelijke criteria met betrekking tot het aan te bieden programmapakket in zijn geheel.<sup>[90]</sup> Zo wordt de erkenning als landelijke omroep vooraf getoetst aan inhoudelijke criteria – waaronder eisen met betrekking tot het aandeel aan informatieve, culturele, educatieve en amusementsprogramma's – en eisen met betrekking tot aantallen leden (artikel 2.1 jo. 2.24 e.v. Mediawet 2008). Blijkt na verloop van tijd dat de omroep niet aan die criteria voldoet, dan kan de vergunning worden ingetrokken (artikel 2.33 Mediawet 2008). Ook wetgeving die omroepen dwingt tot samenwerking en bundeling kan door de beugel.<sup>[91]</sup> Een voorschrift dat een geschakeerd, pluriform omroepbestel waarborgt, ontbreekt evenwel. 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 artikel 1 Grondwet<sup>[92]</sup> Overigens wordt de ruimte die de Nederlandse overheid heeft om te reguleren ook ingeperkt door art. 10 EVRM en het EU-recht.<sup>[93]</sup> Zo oordeelde het EHRM, 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 zou zijn.<sup>[94]</sup>

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

Blijkens de *tweede* volzin van art. 7, tweede lid, Grondwet is het verboden om voorafgaand toezicht uit te oefenen op radio- en televisie-uitzendingen. Deze bepaling verbiedt in zoverre censuur, dat niet vereist mag worden dat een voorgenomen uiting aan een overheidsorgaan ter goedkeuring moet worden voorgelegd alvorens die uiting aan derden kenbaar wordt gemaakt.<sup>[95]</sup> Anders gezegd, de overheid mag uitzendingen niet vooraf bekijken of beluisteren met het oog op een eventueel verbod van uitzending. Ook een vergunningstelsel dat op zichzelf geen betrekking heeft op de inhoud van de uitzendingen kan in strijd komen met deze bepaling. 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 verlot was om buitenlandse programma's met specifiek op Nederland gerichte reclame te weren. De Hoge Raad zag hierin strijd met art. 7, tweede lid, Grondwet, ook al was dat toezicht enkel gericht op het weren van zulke reclame (welke volgens art. 7, vierde lid, Grondwet 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).<sup>[96]</sup>

In overeenstemming met art. 7, tweede lid, Grondwet bepaalt art. 7.20, tweede lid, Mediawet (Mw) 2008 dat het Commissariaat van 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 in een vorm welke niet in strijd komt met het censuurverbod.<sup>[97]</sup> Overigens is dit naar huidig recht een theoretische kwestie, nu de verantwoordelijkheid voor de uitzendingen geheel bij de omroep zelf ligt (art. 2.88 en 3.5, eerste lid, Mw 2008), en de wet geen bevoegdheid bevat om uitzendingen stop te zetten.

Een rechterlijk verbod tot het uitzenden van een bepaald tv-programma dat jegens een ander onrechtmatig is acht de Hoge Raad daarentegen niet met artikel 7, tweede lid, Grondwet in strijd.<sup>[98]</sup> In de jurisprudentie wordt dan ook aangenomen dat artikel 7, tweede lid, Grondwet niet uitsluit dat een uitzending al van tevoren wordt verboden. Indien voldoende bekend is over de voorgenomen uitzending om de onrechtmatigheid daarvan jegens een ander reeds vast te stellen en van die uitzending onherstelbare schade te verwachten valt, wordt een preventief verbod mogelijk geacht.<sup>[99]</sup>

## 12 OVERIGE UITINGSMIDDELEN (ARTIKEL 7, DERDE LID, GRONDWET)

Artikel 7, derde lid, Grondwet geeft een vangnetregeling, die van toepassing is op uitingsmiddelen die niet vallen onder het eerste lid (drukkers) en het tweede lid (radio en televisie),<sup>[100]</sup> of onder een andere als *lex specialis* aan te merken grondrechtenbepaling zoals artikel 6 Grondwet (godsdienst, levensovertuiging) en artikel 9 Grondwet (vergadering, betoging).

In de jurisprudentie en doctrine met betrekking tot artikel 7, eerste lid, Grondwet 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 (paragrafen 8-9). Bij de uitingsmiddelen als bedoeld in artikel 7, derde lid, Grondwet is het onderscheid tussen openbaren en verspreiden echter veelal onmogelijk te maken, daar ze (nagenoeg) geheel samenvallen.<sup>[101]</sup> 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 artikel 7, derde lid, Grondwet beheerst wordt. In het navolgende wordt het onderscheid dan ook niet gemaakt en wordt ervan uitgegaan dat beide aspecten onder artikel 7, derde lid, Grondwet vallen.

Welke uitingen vallen er zoal onder artikel 7, derde lid, Grondwet? 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 als uitingsvormen film,<sup>[102]</sup> toneel, expositie, concert, ballet, cabaret, chanson en het gesproken woord.<sup>[103]</sup> Naderhand werden ook bandopnamen, grammofoonplaten, videotapes en filmrollen toegevoegd als voorbeelden van door artikel 7, derde lid, Grondwet bestreken uitingsmiddelen.<sup>[104]</sup> 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) artikel 7, derde lid, Grondwet gekozen. Daaronder niet alleen het spreken<sup>[105]</sup> – inclusief het vloeken,<sup>[106]</sup> straatvangelisatie,<sup>[107]</sup> de persconferentie<sup>[108]</sup> en de ‘straatintimidatie’<sup>[109]</sup> – maar ook de verhuur van videobanden,<sup>[110]</sup> het gebruik van geluidswagens,<sup>[111]</sup> het opzetten van een vredeskamp,<sup>[112]</sup> (politieke) marktkraamacties<sup>[113]</sup> en het optreden als straatfotograaf<sup>[114]</sup> 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 artikel 7 Grondwet<sup>[115]</sup> en die welke door meer specifieke grondrechten bestreken worden – vallen ook uitingen via andere media zoals internet en andere elektronische diensten er onder. Het belang van dergelijke uitingen is enorm toegenomen en digitale informatievoorziening vindt steeds meer via een private infrastructuur plaats. Bij het reguleren van de uitingsvrijheid verschuiven overheden hun aandacht daarom naar platforms waarop burgers hun mening uiten, bijvoorbeeld sociale media.<sup>[116]</sup> De regering meende dat dergelijke uitingen ook onder het eerste of tweede lid zouden 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.’<sup>[117]</sup> Toepasselijkheid van het eerste lid (‘informatie ten behoeve van de drukpers’) lijkt echter vanwege het ontbreken van fysieke openbaarmaking niet voor de hand te liggen. Wat betreft het tweede lid stelde de wetgever zich oorspronkelijk op het standpunt dat dat alleen van toepassing zou zijn voor zover het gaat om het gelijktijdig uitzenden van boodschappen aan meerdere personen die deze door middel van radio en televisie ontvangen (lineaire mediadiensten).<sup>[118]</sup> Naderhand zijn daaronder ook mediadiensten op aanvraag geschaard, nu daar evenzeer sprake is van een redactionele verantwoordelijkheid voor de inhoud, en deze daarom als verlengde van de klassieke, lineaire televisie moeten worden beschouwd.<sup>[119]</sup> Ten aanzien van bijvoorbeeld internetplatformdiensten zoals Facebook, Youtube, Twitter ontbreekt zulke redactionele verantwoordelijkheid echter, zodat daarop het derde lid van toepassing is.<sup>[120]</sup>

Van belang is ten slotte dat artikel 7, derde lid, Grondwet, hoe ruim het bereik daarvan ook is, slechts betrekking heeft op het ‘openbaren’ van gedachten en gevoelens en dus op openbare communicatie. Dat impliceert dat uitingen in de zin van privé-communicatie niet door deze bepaling bestreken worden.<sup>[121]</sup> Zo valt een ‘tweet’ waarvan de zichtbaarheid beperkt is tot zogenoemde ‘volgers’ (dus afgeschermd is) of het chatten in een besloten discussiegroep niet onder deze

bepaling. Is die beperking er niet, dan is daarop artikel 7, derde lid, Grondwet wel op van toepassing.<sup>[122]</sup>

### 13 GEEN VOORAFGAAND VERLOF WEGENS DE INHOUD

Ten aanzien van de uitingsmiddelen die door artikel 7, derde lid, Grondwet beschermd worden, is voorafgaand verlof wegens de inhoud verboden. Dit verbod is ongeclausuleerd: de clausulering ‘behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet’ mag niet zo begrepen worden dat voorafgaand verlof wegens de inhoud wel toegestaan is als dat door de formele wetgever is ingesteld. De grondwetgever heeft immers beoogd aan te sluiten bij artikel 7, eerste lid, Grondwet, om te bereiken ‘dat geen preventieve censuur mag worden ingevoerd, ook niet bij formele wet.’<sup>[123]</sup>

Artikel 7, derde lid, Grondwet verbiedt iedere preventieve beperking door de overheid op grond van de inhoud.<sup>[124]</sup> Dat geldt ook voor preventieve beperkingen die voortvloeien uit privaatrechtelijk overheidshandelen.<sup>[125]</sup> 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 artikel 7, derde lid, Grondwet in strijd is.<sup>[126]</sup> Wanneer zo een weigering evenwel gebaseerd is op andere dan inhoudelijke gronden is geen sprake van strijd met het grondrecht.<sup>[127]</sup> Artikel 7, derde lid, Grondwet verbiedt immers slechts voorafgaand verlof *wegens de inhoud*. Dat betekent ook dat door de formele wetgever of andere regelgevers ingestelde vergunningenstelsels e.d. die niet de inhoud betreffen geoorloofd zijn, ook als deze algemeen geformuleerd zijn.<sup>[128]</sup> 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 regelgever ingestelde algemene geformuleerde vergunningenstelsels verbiedt (paragraaf 9).

Het verbod op preventieve beperkingen in artikel 7, derde lid, Grondwet sluit overigens niet elke belemmering om bepaalde uitspraken te gaan doen uit. Zo achtte de Afdeling een aan een imam opgelegd gebiedsverbod, met het oogmerk om te voorkomen dat hij in twee ‘kwetsbare’ wijken in Den Haag zou prediken, niet in strijd met het verbod op een voorafgaand verlof. Het gebiedsverbod, gebaseerd op de Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding, was gebaseerd op eerdere radicale uitlatingen van de imam, en beoogde herhaling daarvan in toespraken in die wijken te voorkomen.<sup>[129]</sup>

De snel voortschrijdende ontwikkelingen in de digitale wereld hebben mogelijk implicaties voor het censuurverbod van artikel 7, derde lid, Grondwet. Enerzijds is begrijpelijk dat overheden zoeken naar mogelijkheden om onrechtmatige of tot ontsporing leidende uitlatingen – haatzaaien, ondermijnend nepnieuws verspreiden etc. – op het internet en in het bijzonder via online platforms (Facebook, Twitter, Youtube) te bestrijden. In het bijzonder de mogelijkheden om dergelijke uitlatingen

te bestrijden middels filterende algoritmen<sup>[130]</sup> brengen echter risico's met zich mee voor de vrijheid van meningsuiting.<sup>[131]</sup> De kwalificatie die een algoritme aan een bepaalde uiting geeft, kan onterecht of te grofmazig zijn, bijvoorbeeld omdat politieke of normatieve vooroordelen een rol spelen.<sup>[132]</sup> Ook op meer indirecte wijze kan het censuurverbod onder druk komen te staan. Een voorbeeld daarvan is een recent wetsvoorstel waarin is opgenomen dat de aanbieder van een onlinedienst voor het delen van inhoud die zonder toestemming van de rechthebbenden toegang verleent tot auteursrechtelijk beschermde prestaties, aansprakelijk kan worden gesteld voor een inbreuk makende openbaarmakingshandeling.<sup>[133]</sup> Dit zou in de hand kunnen werken dat aanbieders bepaalde, ook rechtmatige, inhoud gaan blokkeren, om aansprakelijkheid te voorkomen.<sup>[134]</sup> Overigens lijkt de wetgever zich bewust te zijn van deze risico's.<sup>[135]</sup> Dat neemt niet weg dat ook genoemde internetplatforms zelf, veelal onder maatschappelijke druk, een vorm van ingrijpende private censuur kunnen uitoefenen.

Door sommige auteurs worden vraagtekens gezet bij de houdbaarheid van het censuurverbod in artikel 7, derde lid, Grondwet in zijn huidige vorm, met het oog op internet-uitingen. Zo stelt Julicher dat het bij beperkingen van internet-uitingen niet altijd gemakkelijk is vast te stellen of deze preventief of repressief van aard zijn. Als voorbeeld noemt zij het opleggen van de verplichting aan internetplatformen om informatie te filteren voordat deze zichtbaar wordt voor hun gebruikers. Ervan uitgaande dat er al sprake is van een openbaring als een uiting ergens op het *world-wide-web* wordt geüpload, dan is een dergelijke filtermaatregel een repressieve (en dus toegestane) beperking. Maar is de opvatting dat pas van openbaarmaking kan worden gesproken als andere internetgebruikers daadwerkelijk kennis kunnen nemen van de uiting, dan is zo'n filtermaatregel preventief.<sup>[136]</sup> Nieuwenhuis benoemt daarnaast twee andere aspecten van de digitale wereld die handhaving van het censuurverbod problematisch maken. Ten eerste is dat het feit dat internet de hele wereld omspant en tegelijkertijd naar vele plaatsen vermenigvuldigd kan worden. Ten tweede kunnen publicaties op het internet te allen tijde aangevuld of gewijzigd worden.<sup>[137]</sup>

Een mogelijke oplossing voor deze problematiek zou volgens sommige schrijvers kunnen zijn het absolute verbod op preventieve beperkingen af te schaffen en in plaats daarvan, zoals in artikel 10 EVRM, preventieve en repressieve beperkingen aan hetzelfde afwegingskader te onderwerpen, waarbij in geval van preventieve beperkingen strengere eisen aan bijvoorbeeld de voorzienbaarheid en de noodzakelijkheid daarvan gesteld worden. Een dergelijke bepaling zou een betere afweging van de vrijheid van meningsuiting ten opzichte van andere belangen mogelijk maken.<sup>[138]</sup>

## 14 BEHOUDENS IEDERS VERANTWOORDELIJKHEID VOLGENS DE WET

Beperkingen van inhoudelijke aard kunnen voor zover het uitingen als bedoeld in

artikel 7, derde lid, Grondwet betreft slechts repressief zijn, en blijkens de clausulering uitsluitend door de formele wetgever geformuleerd worden.<sup>[139]</sup> Regelingen met betrekking tot het verkeer, het bestrijden van ongeregeldheden, het handhaven van de rust in de nachtelijke uren, het waarborgen van de veiligheid 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.<sup>[140]</sup> 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.<sup>[141]</sup> 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 moeilijk hanteerbaar maken. Er dient dus een objectivering van de betekenis van wat ‘inhoud’ is plaats te vinden.<sup>[142]</sup> 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.<sup>[143]</sup>

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 geluidsterkte in het algemeen geen onderdeel uitmaakt van de inhoud van de tot uiting gebrachte gedachten of gevoelens.<sup>[144]</sup> Een redelijke uitleg van dit grondrecht brengt dan ook met zich dat geluidshinderverordeningen,<sup>[145]</sup> voorschriften met het oog op de veiligheid van de weg<sup>[146]</sup>, vestigingsvergunningvereisten, 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 lokale 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’.<sup>[147]</sup> Zoveel is zeker: zou bijvoorbeeld de burgemeester zijn openbare orde-bevoegdheden in feite wel gebruiken om een bepaalde meningsuiting te verbieden, dan zou dat in strijd zijn met de eis dat beperkingen ter zake van de inhoud bij wet moeten plaatsvinden; afhankelijk van de omstandigheden kan dan bovendien sprake zijn van een verboden preventieve maatregel.<sup>[148]</sup> Dit geldt uiteraard ook voor het toepassen van de burgemeesterlijke noodbevoegdheden.<sup>[149]</sup> In de literatuur blijft overigens kritiek waarneembaar op het gebruik van het door burgemeesters gebruiken (misbruiken) van het argument van vrees voor wanordelijkheden voor een preventief verbod.<sup>[150]</sup>



## 15 GEBRUIK VAN ENIGE BETEKENIS

Artikel 7, derde lid, Grondwet veronderstelt zoals hiervoor uiteengezet een onderscheid tussen enerzijds beperkingen die zien op de inhoud – datgene ‘wat geuit wordt’ - die in strijd zijn met het grondrecht tenzij ze in een formele wet vervat zijn, en anderzijds begrenzingsen ten aanzien van ‘wanneer, waar en hoe geuit wordt’, die in principe buiten de reikwijdte van het grondrecht vallen.<sup>[151]</sup> De letter van artikel 7, derde lid, Grondwet 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 erop 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.’<sup>[152]</sup>

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 artikel 7, derde lid, Grondwet, daar hiermee het feitelijk functioneren van het recht om door dit middel gedachten of gevoelens te openbaren onmogelijk gemaakt werd.<sup>[153]</sup> Een soortgelijke redenering volgde de Afdeling ten aanzien van de weigering om voor een politiek geïnspireerde marktkraamactie ontheffing te verlenen van een standplaatsverbod.<sup>[154]</sup> Aldus is het in het kader van de verspreidingsjurisprudentie omtrent artikel 7, eerste lid, Grondwet ontwikkelde Nuth-criterium (paragraaf 9) ook geïncorporeerd in artikel 7, derde lid, Grondwet.

## 16 REGULERING VAN VERTONINGEN TOEGANKELIJK VOOR JONGEREN

De laatste volzin van artikel 7, derde lid, Grondwet 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.<sup>[155]</sup> De term ‘vertoning’ dient begrepen te worden als ‘openbare voorstelling’. Preventief toezicht op de inhoud van in de privésfeer te vertonen films e.d. kan dan ook niet op de laatste volzin van artikel 7, derde lid, Grondwet gebaseerd worden.<sup>[156]</sup>

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.<sup>[157]</sup> De enige wettelijke regeling terzake was de Wet op de filmvertoningen.<sup>[158]</sup>

## 17 UITZONDERING VOOR HANDELSRECLAME (ARTIKEL 7, VIERDE LID, GRONDWET)

Bij 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.<sup>[159]</sup> In beginsel wordt reclame derhalve door de eerste drie leden van artikel 7 Grondwet beschermd. Om nu toch de praktijk, waarin bijvoorbeeld preventief toezicht op de inhoud en een algemeen geformuleerd vergunningstelsel toelaatbaar waren, te kunnen continueren, zondert artikel 7, vierde lid, Grondwet de handelsreclame van de werking van de voorgaande leden uit.<sup>[160]</sup>

Wanneer is er sprake van handelsreclame die niet, en andersoortige reclame die wel door artikel 7, eerste tot en met derde lid, Grondwet 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.<sup>[161]</sup>

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 uitlating van de regering dat reclame voor boeken, kranten, tijdschriften, onderwijs e.d. als zodanig al een ideëel aspect heeft en dus niet onder artikel 7, vierde lid, Grondwet valt, ook al worden deze goederen en diensten voor commerciële doeleinden aangeprezen.

[162]

## 18 HORIZONTALE WERKING<sup>[163]</sup>

De vrijheid van meningsuiting speelt een belangrijke rol in de relaties tussen burgers onderling. Voor zover het gaat om contractuele en daarmee vergelijkbare relaties kiest de rechter daarbij in het algemeen – zoals ook bij de vrijheid van godsdienst het geval is, zie het commentaar op artikel 6, paragraaf 12 – niet voor directe horizontale werking en dus niet voor toepassing van de grondrechtsbepaling als zodanig. Het grondrecht vormt veeleer een factor van belang bij de uitleg van open privaatrechtelijke normen zoals goed werknemerschap, dringende redenen, redelijke grond, maatschappelijke zorgvuldigheid, etc. te voltrekken belangenafweging (indirecte horizontale werking). Dat ligt ook wel voor de hand. Anders zouden bijvoorbeeld 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 ook 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 meestal volstaat met een belangenafweging in het kader van de invulling van globale privaatrechtelijke normen, waarbij de vrijheid van meningsuiting als een der elementen meegewogen wordt. In het algemeen valt deze belangenafweging nogal eens 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.<sup>[164]</sup>

Lastiger ligt de kwestie van de al dan niet rechtstreekse werking van het grondrecht in niet-contractuele relaties. Zo zou betoogd kunnen worden dat het rechterlijk publicatieverbod een door een overheidsorgaan (de rechter) opgelegde beperking van de vrijheid van meningsuiting vormt, zodat hierbij sprake zou zijn van verticale werking van het grondrecht.<sup>[165]</sup> Problematisch aspect van deze opvatting is dat een rechterlijk verbod dan gezien zal kunnen worden als een met artikel 7, eerste lid, Grondwet strijdige preventieve maatregel, die per definitie uitgesloten is, ook als een ander gewichtig belang (zoals privacy) daar tegenover staat. De rechter merkt een verbod in het algemeen echter niet aan als een preventieve maatregel die strijdig zou kunnen zijn met het censuurverbod.<sup>[166]</sup> 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 publicatie- of uitzendverbod, rectificatie en/of schadevergoeding afgewogen wordt tegenover andere belangen (meestal privacy en integriteit).<sup>[167]</sup> Daarbij geldt dat er geen *prima facie* rangorde is in de zin dat de vrijheid van meningsuiting in beginsel voorrang zou dienen te hebben op het privacyrecht of vice versa.<sup>[168]</sup> Een afweging in het licht van de specifieke omstandigheden van het geval is dan ook geboden.<sup>[169]</sup> Een interessante ontwikkeling is overigens dat de Hoge Raad bij deze belangenafweging uitdrukkelijk artikel 10 EVRM betreft, en daarbij veelal rechtstreeks aan deze bepaling toetst.<sup>[170]</sup> Deze directe horizontale werking van artikel 10 EVRM is

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 artikel 7 Grondwet.

Ook het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kent veelal directe horizontale werking aan artikel 10 EVRM toe. Ook voor het Hof gaat het dan meestal om de vraag of de in deze bepaling gewaarborgde persvrijheid prevaleert ten opzichte van het recht op privacy (artikel 8 EVRM), ingeroepen door beroemdheden of bekende politici die een publicatie over hen willen verbieden. In de volgende paragraaf wordt daarop nader ingegaan.

## 19 ARTIKEL 10 EVRM (ALGEMEEN)

Het grondwettelijke beschermingsregime met het oog op de vrijheid van meningsuiting – neergelegd in artikel 7 Grondwet – wordt in belangrijke mate aangevuld door de waarborgen die het internationale en Unierecht biedt. Daarvan is artikel 10 EVRM –een eenieder verbindende, voor de nationale rechter inroepbare verdragsbepaling<sup>[171]</sup>– het meest prominent. Daarnaast wordt de belangrijke rol van de jurisprudentie van het Hof van Justitie op basis van artikel 11 van het (EU-)Handvest van de grondrechten aangestipt.

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. In het tweede lid wordt een limitatieve opsomming van de beperkingsgronden gegeven. Het object van artikel 10 EVRM –is ruimer dan dat van artikel 7 Grondwet. Zo bestrijkt artikel 10 EVRM alle inlichtingen en denkbeelden, inclusief de handelsreclame. Wel erg vergaand is overigens de opvatting van het Hof, dat ook naaktlopen met als doel om uit te drukken dat het menselijk lichaam niet aanstootgevend is, als een expressie in de zin van artikel 10 EVRM aangemerkt kan worden.<sup>[172]</sup>

Daarnaast beschermt artikel 10 EVRM, anders dan artikel 7 Grondwet,<sup>[173]</sup> ook de ontvangstvrijheid. Het ontvangstrecht is in Nederland met name aan de orde gesteld 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 artikel 10, tweede lid, EVRM genoemde belangen.<sup>[174]</sup>

De ontvangstvrijheid gaf in vroegere jurisprudentie over artikel 10 EVRM alleen het recht om informatie te ontvangen, niet om deze te verkrijgen, en ging dus niet zover dat daar ook een verplichting voor de overheid uit voortvloeide om de informatie waar zij over beschikt te verstrekken of door te geven.<sup>[175]</sup> Meer recent heeft het Hof echter uitdrukkelijk het recht erkend om (onder bepaalde condities) informatie van de overheid te ontvangen (‘a right of access to information’), in het bijzonder waar het gaat om ‘public watchdogs’ zoals de pers, NGO’s, wetenschappelijk onderzoekers en schrijvers (inclusief ‘bloggers’) over zaken van publiek belang.<sup>[176]</sup>

Artikel 10 EVRM omvat, anders dan artikel 19 IVBPR, naar de tekst genomen niet het recht tot het '(ver)garen van inlichtingen en denkbeelden'. In een interpretatieve verklaring is door de regering echter uitgesproken dat de garingsvrijheid impliciet ook door artikel 10 EVRM beschermd wordt.<sup>[177]</sup> Uit deze vrijheid vloeit een grote ruimte voort voor de pers om informatie te verkrijgen en te publiceren.

Het in het eerste lid van artikel 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 vergunningenstelsels dienen aan het tweede lid te voldoen.<sup>[178]</sup> Een voorwaarde voor rechtmatige beperking in de zin van artikel 10, tweede lid, EVRM is allereerst dat de beperking bij wet is voorzien. Het begrip 'wet' dient hier ruim opgevat te worden. Niet alleen lagere regelingen<sup>[179]</sup> maar ook ongeschreven regels, mits voldoende toegankelijk en voorzienbaar, vallen hieronder: te denken valt hierbij aan vaste jurisprudentiële normen en beroepscode.<sup>[180]</sup> Een tweede voorwaarde is dat de opgelegde beperking dient voor een der in artikel 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 artikel 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 verrichtte deze toetsing veelal nogal marginaal. Zo werden (toepassingen van) gemeentelijke plakverboden en inhoudelijke verbodsbepalingen prima facie noodzakelijk geacht.<sup>[181]</sup> Thans wordt, zoals hierna blijkt, door de rechter beduidend indringender getoetst.

De jurisprudentie van het EHRM is genuanceerd. Voor zover 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.<sup>[182]</sup> Maar ook ten aanzien van uitsluiting van politieke reclame laat Straatsburg aan de lidstaten een behoorlijke beoordelingsmarge.<sup>[183]</sup> Aan het andere uiterste van het spectrum bevinden zich de verslaggeving over 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.<sup>[184]</sup> De journalist heeft in principe een verschoningsrecht, 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 (zie nader paragraaf 21).<sup>[185]</sup> Daarbij heeft de rechter niet zijn eigen maatstaven omtrent de te hanteren journalistieke methoden aan te leggen.<sup>[186]</sup>

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.<sup>[187]</sup> Daarbij strekt de bescherming van artikel 10 EVRM zich niet alleen uit tot de inhoud van de uiting, maar ook tot de vorm: overdrijving, en zelfs een zekere mate van provocatie is geoorloofd.<sup>[188]</sup>

Bekende personen, politici, en meer nog de regering, hebben in veel sterkere mate dan de gewone burger te gedogen dat hun handelen in de openbaarheid gebracht wordt of op dat handelen scherpe kritiek geuit wordt.<sup>[189]</sup> Als kritiek onderdeel uitmaakt van een publiek debat moet grote terughoudendheid betracht worden bij het verbieden ervan,<sup>[190]</sup> met name wanneer deze kritiek geuit wordt door politici, klokkenluiders of minderheidsgroeperingen.<sup>[191]</sup> Toch moet voor verregaande (dis) kwalificaties, zoals ‘nazimethoden’, wel een bepaalde feitelijke basis bestaan.<sup>[192]</sup> Minder coulant is het Hof wanneer het gaat om kritiek op de rechterlijke macht.<sup>[193]</sup> Daarbij wordt geen scherp onderscheid gemaakt tussen de zittende en staande magistratuur.<sup>[194]</sup> Ook bij controversiële kunstuitingen is het Hof minder coulant.<sup>[195]</sup> Hetzelfde geldt voor beledigende uitlatingen over etnische en religieuze minderheden: het Hof meent veelal dat een beperking van de vrijheid van met name politici om zich daarover in scherpe termen uit te laten veelal toelaatbaar is.<sup>[196]</sup> Benadrukt dient te worden dat het Hof beperkingen terzake *toelaatbaar* acht. Dat betekent nog niet dat de lidstaten ook *verplicht* zijn om dergelijke beperkingen te stellen. Op dit terrein hebben ze vermoedelijk een aanzienlijke appreciatiemarge om al of niet beperkingen te stellen.<sup>[197]</sup>

Belangwekkend is 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.<sup>[198]</sup> De Hoge Raad is van oordeel dat deze maatstaf ook geldt voor abonneetelevisie.<sup>[199]</sup> In het licht van het principe van effectief pluralisme dat aan artikel 10 EVRM ten grondslag ligt, oordeelde het Hof, dat het onthouden van een uitzendfrequentie aan een private tv-zender die over een vergunning beschikte, onder meer gezien de gebrekkige wetgeving, met deze bepaling in strijd was.<sup>[200]</sup>

Zoals in paragraaf 18 al kort aangestipt gaat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens veelal uit van directe horizontale werking van artikel 10 EVRM, wanneer het rechtszaken betreft waarin bekende personen met een beroep op hun privacy (artikel 8 EVRM) een rechterlijk publicatieverbod vragen, en het Hof moet beoordelen of de nationale rechter hierbij de juiste afweging tussen beide rechten heeft gemaakt. Uitgangspunt daarbij is dat deze rechten in beginsel gelijkwaardige rang toekomt, en dat het van de concrete publicatie(wijze), persoon en omstandigheden afhangt welk recht prevaleert.<sup>[201]</sup> Zo hebben publieke personen weliswaar ook recht op privacy,<sup>[202]</sup> maar vaker dan bij ‘gewone’ mensen zal de informatieve meerwaarde voor het algemene publiek de doorslag ten gunste van de vrijheid van meningsuiting met zich brengen.<sup>[203]</sup> Overigens gunt het Europese Hof in dergelijke zaken, mede vanwege een gebrek aan consensus in de rechtspraktijk van de verschillende lidstaten, aan de nationale rechter een ruime appreciatiemarge.<sup>[204]</sup>



Ook bij de afweging tussen de vrijheid van meningsuiting en bijvoorbeeld het auteursrecht (dat onderdeel uitmaakt van het eigendomsrecht in artikel 1 Protocol 1 EVRM) wordt aan de lidstaat een aanzienlijke marge gelaten.<sup>205</sup> {NOOT}

## 20 INTERNET

Zoals hiervoor reeds aangestipt vallen publieke digitale uitingen en communicatie onder de bescherming van artikel 7, derde lid, Grondwet. Van meer betekenis is evenwel de bescherming die artikel 10 EVRM biedt. Met name de komst van het internet roept nieuwe vragen in verband met deze bepaling op, waarbij de belangrijke en kritische rol van dit medium in het algemeen vooropgesteld wordt.<sup>206</sup> {NOOT} Zo oordeelde het Hof dat staten een positieve verplichting hebben om een effectief stelsel van bescherming van de journalistieke uitingsvrijheid op het internet in te richten.<sup>207</sup> {NOOT} Een blokkade van de internetserviceprovider Google Sites en alle daarop aangeboden ('gehoste') websites oordeelde het Hof in strijd met artikel 10 EVRM, nu daarvoor geen wettelijke grondslag was (de overwegingen van het Hof lijken overigens ook de conclusie te rechtvaardigen dat de inbreuk disproportioneel was).<sup>208</sup> {NOOT} Het blokkeren van toegang tot YouTube is aangemerkt als een inbreuk op artikel 10 EVRM, nu daarvoor geen voldoende wettelijke grondslag was.<sup>209</sup> {NOOT} Ook het ontzeggen van toegang tot bepaalde websites aan gedetineerden acht het EHRM onder bepaalde omstandigheden in strijd met artikel 10 EVRM, in het bijzonder met de vrijheid om informatie te ontvangen.<sup>210</sup> {NOOT} Tenslotte verdient aandacht dat stringente aansprakelijkheid van mediabedrijven voor de inhoud van (achteraf onrechtmatig geoordeelde) hyperlinks in hun artikelen in strijd is met artikel 10 EVRM.<sup>211</sup> {NOOT}

Het belang van de vrijheid van meningsuiting op internet betekent echter niet dat daaraan geen grenzen gesteld kunnen worden. Zo oordeelde het Hof een beperking van dit recht door de strafrechtelijke veroordeling van twee oprichters van Pirate Bay (een website die het delen van muziek, films, games e.d. faciliteerde ook als dat gepaard ging met inbreuken op copyright) in het licht van bescherming van intellectuele eigendom aanvaardbaar.<sup>212</sup> {NOOT} Daarnaast zijn ook beperkingen die gericht zijn op bescherming van kwetsbare personen, zoals kinderen en jeugdigen, in principe gerechtvaardigd.<sup>213</sup> {NOOT} Belangwekkend is een arrest waarin de boete voor het nalaten om uit zichzelf 'hate speech' te verwijderen, opgelegd aan een onderneming die een internet-platform exploiteerde waarop derden naar aanleiding van daarop gepubliceerde inhoud commentaar konden geven, in het licht van artikel 10, tweede lid, EVRM toelaatbaar geacht werd.<sup>214</sup> {NOOT}

Naast artikel 10 EVRM is ook het EU-Handvest van de grondrechten van groot belang voor de betekenis van de vrijheid van meningsuiting op het internet. Hoewel de eerste twee zinnen van artikel 11 van het Handvest identiek zijn aan die van artikel 10 EVRM, lijkt het Hof van Justitie toch een eigen koers te varen,

waarin een sterkere positie toegekend wordt aan het recht op privacy, zoals gewaarborgd in artikelen 7 en 8 van het Handvest en in secundaire EU-wetgeving. Zo oordeelde het Hof van Justitie dat particulieren onder omstandigheden op grond van hun privacybelang het recht hebben om van internetproviders te eisen dat zij zoekresultaten – verkregen op basis van het zoeken op hun naam – verwijderen ('recht op vergetelheid').<sup>215</sup> In het arrest Schrems besliste het Hof dat gegevens van Europese internetgebruikers niet zonder nadere waarborgen in de Verenigde Staten (in de vorm van een 'Amerikaanse cloud') mogen opslaan.<sup>216</sup> Anderzijds heeft het Hof geoordeeld dat nationale rechters bij de belangenafweging tussen auteursrecht enerzijds en de rechten van de gebruikers van beschermd materiaal in de informatiemaatschappij anderzijds, sterk rekening dienen te houden met de in artikel 11 van het Handvest neergelegde vrijheid van meningsuiting en informatievrijheid.<sup>217</sup> Ook gaat de nadruk die het Hof legt op het recht op privacy soms hand in hand met het beschermen van de vrijheid van meningsuiting.<sup>218</sup>

## 21 BRONBESCHERMING VOOR JOURNALISTEN

Het recht op journalistieke bronbescherming is niet in nationale wetgeving vastgelegd en vloeit ook niet als zodanig voort uit artikel 7 Grondwet. Wel vooronderstelt artikel 10 EVRM dat recht. In 1996 wees het EHRM het Goodwin-arrest, waarin het overwoog dat bescherming van journalistieke bronnen een van de basisvoorwaarden voor de persvrijheid is: zonder deze bescherming komt de waakhondfunctie van de media in gevaar. Daarom is een maatregel die inbreuk maakt op de bronbescherming niet verenigbaar met artikel 10 EVRM, tenzij een zwaarder wegend publiek belang dit rechtvaardigt.<sup>219</sup> In de afgelopen jaren heeft het EHRM Nederland drie keer veroordeeld wegens schending van het journalistieke bronbeschermingsrecht.

De eerste keer dat schending van het recht op bronbescherming werd aangenomen was in het arrest *Voskuil/Nederland*. Journalist Voskuil was gegijzeld door de Nederlandse overheid omdat hij zijn bron niet wilde prijsgeven. Dit was volgens het EHRM echter niet toegestaan.<sup>220</sup> Naar aanleiding van dit arrest beloofde de minister van Justitie het recht op bronbescherming voor journalisten wettelijk vast te leggen.<sup>221</sup> In 2010 oordeelde het EHRM opnieuw dat Nederland het recht op bronbescherming uit artikel 10 EVRM had geschonden, in de zaak *Sanoma tegen Nederland*. Zonder voorafgaande onpartijdige (rechterlijke) toetsing werd er journalistiek materiaal van Sanoma in beslag genomen. Ook dat was volgens het EHRM niet toegestaan.<sup>222</sup> Een laatste schending deed zich voor in de zaak *Telegraaf vs. Nederland*. Journalisten waren afgeluisterd om zo de identiteit van hun bronnen te achterhalen. Omdat ook ten aanzien van het toepassen van dergelijke bevoegdheden geen onpartijdige toetsing bestond, waren de artikelen 8 en 10 van het EVRM geschonden.<sup>223</sup> In reactie op deze arresten heeft de wetgever in 2018 voorzien in een algemene regeling inzake bronbescherming in

strafzaken.#!224!#{NOOT}

## 22. NAAR EEN NIEUW GRONDWETSARTIKEL?

Er is in beschouwingen over de vrijheid van meningsuiting nogal wat kritiek op het huidige artikel 7 Grondwet. 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 rigoureuus; 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 waarborgfuncties met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting worden overigens door artikel 10 EVRM vervuld.

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.#!225!#{NOOT} Het voorstel van de Commissie-Franken#!226!#{NOOT}: 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#!227!#{NOOT}; (b) beperkingen wat betreft de inhoud zouden slechts aan de formele wet zijn voorbehouden; en (c) grosso modo de verspreidingsjurisprudentie samengevat is#!228!#{NOOT} en uitgebreid wordt tot verspreiding#!229!#{NOOT} via alle daartoe geschikte uitingsmiddelen. Ook handelsreclame zou door het grondrecht bestreken moeten worden, maar op grond van het derde lid sterker aan banden gelegd kunnen worden dan andere uitingen. Een vierde lid zou ten slotte de grondslag voor het vergunningstelsel in de Mediawet moeten gaan vormen, waarbij de omroep-programmering vooraf in algemene zin zou worden getoetst op pluriformiteitseisen. Opvallend was dat de Commissie een dergelijk stelsel ook van toepassing wilde laten zijn op dagbladen en tijdschriften, de commerciële omroep en internet.#!230!#{NOOT} 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.#!231!#{NOOT} De voorstellen van de Commissie-Franken hebben niet tot een concreet wijzigingsvoorstel van artikel 7 Grondwet geleid.#!232!#{NOOT} Na een kritisch advies van de Raad van State#!233!#{NOOT} besloot de regering hieraan geen verder vervolg te geven.

Ook door de Staatscommissie Grondwet (de Commissie-Thomassen) is geadviseerd om artikel 7 Grondwet te wijzigen. De Commissie stelde voor de beperking tot de drukpers in artikel 7 lid 1 Grondwet te laten vervallen, opdat het verbod van voorafgaand verlof zich zou uitstrekken tot alle uitingsvormen.<sup>234</sup> Daarnaast stelde de Commissie voor een bepaling op te nemen die in zou houden dat de overheid de pluriformiteit van de media zou moeten eerbiedigen.<sup>235</sup> Dit advies is door de regering niet overgenomen.<sup>236</sup>

Wel is overgenomen het advies om artikel 13 Grondwet te moderniseren. De regering heeft hiertoe een wetsvoorstel ingediend, dat beoogt naast het briefgeheim ook het telecommunicatiegeheim te beschermen.<sup>237</sup> Het gaat dan evenwel niet om de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid om de mening publiek te maken, maar juist het recht om de eigen mening voor zichzelf en voor een beperkte groep te houden, dus voor de overheid en het brede publiek af te schermen. Dit recht staat in de optiek van de regering overigens mede in dienst van het openbaar debat; de vrijheid van meningsuiting zou immers worden uitgehouden indien individuen niet autonoom kunnen beslissen of zij privé dan wel in de openbaarheid communiceren.<sup>238</sup> Mogelijk interessant in het licht van de toekomst van artikel 7 Grondwet is, dat de regering in het kader van het beoogde nieuwe artikel 13 Grondwet belang hecht aan het techniekonafhankelijk maken van dit grondwetsartikel. Omdat andere communicatiemiddelen een belangrijke plaats hebben verworven in de maatschappij, zou de overheid, zo meent de regering, geen voorkeur moeten geven aan het ene of het andere communicatiemiddel als het gaat om het beschermingsniveau.<sup>239</sup>

## VERKORT GECITEERDE LITERATUUR

### **Commissie-Franken 2000**

Commissie grondrechten in het digitale tijdperk (rapport Commissie-Franken), Den Haag 2000.

### **Van der Hoeven 1988**

J. van der Hoeven, *De plaats van de grondwet in het constitutionele recht* (aangevulde heruitgave diss. Amsterdam UvA), Zwolle: Tjeenk Willink 1988.

### **Kistenkas 1989**

F.H. Kistenkas, *Vrije staatscommunicatie. De rol van de locale overheid bij de regulering van de uitingsvrijheid in rechtsvergelijkend perspectief* (diss. Amsterdam UvA), Arnhem: Gouda Quint 1989.

### **Kortmann 2016**

C.A.J. M. Kortmann e.a., *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

### **De Meij e.a. 2000**

J.M. de Meij e.a., *Uitingsvrijheid. De vrije informatiestroom in grondwettelijk perspectief*, Amsterdam: Cramwinckel 2000.

### **Nieuwenhuis 2011**

A.J. Nieuwenhuis, *Over de grens van de vrijheid van meningsuiting*, Nijmegen: Ars Aequi 2011.

### **Vermeulen 1992**

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.

### **Vermeulen 2000**

B.P. Vermeulen, 'Commentaar op artikel 7 Grondwet', in: A.K. Koekkoek (red.), *De Grondwet. Een systematisch en artikelsgewijs commentaar*, Zwolle: Tjeenk Willink 2000.

### **De Winter 1993**

R.E. de Winter, *De heersende leer. Honderd jaar verspreidingsjurisprudentie: 1892-1992*(diss. Maastricht), Den Haag: Sdu 1993.

### **Jurisprudentie**

EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980, 146 (*Sunday Times*).  
EHRM 25 maart 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC8812, NJ 1987, 900 (*Barthold*).  
EHRM 8 juli 1986, ECLI:NL:XX:1986:AC0448, NJ 1987, 901 (*Lingens*).  
EHRM 7 juli 1989, ECLI:NL:XX:1989:AB9903, NJ 1991, 659 (*Gaskin*).  
EHRM 20 november 1989, NJ 1991, 738 (*Markt Intern Verlag*).  
EHRM 22 februari 1989, ECLI:NL:XX:1989:AD0633, NJ 1991, 686 (*Barfod*).  
EHRM 24 mei 1988, ECLI:NL:XX:1988:AD0333, NJ 1991, 685 (*Müller*).  
EHRM 28 maart 1990, ECLI:NL:XX:1990:AD1073, NJ 1991, 739 (*Groppera*).  
EHRM 22 mei 1990, ECLI:NL:XX:1990:AD1123, NJ 1991, 740 (*Autronic*).  
EHRM 26 november 1991, ECLI:NL:XX:1991:AD1542, NJ 1992, 457 (*Observer en Guardian*).  
EHRM 23 mei 1991, ECLI:NL:XX:1991:AD1416, NJ 1992, 456 (*Oberschlick I*).  
EHRM 23 april 1992, ECLI:NL:XX:1992:AD1657, NJ 1994, 102 (*Castells*).  
EHRM 28 augustus 1992, ECLI:NL:XX:1992:AD1737, NJ 1994, 103 (*Schwabe*).  
EHRM 24 november 1993, ECLI:NL:XX:1993:AD1994, NJ 1994, 559 (*Lentia*).  
EHRM 24 februari 1994, NJ 1994, 518 (*Casado Coca*).  
EHRM 23 juni 1994, NJ 1995, 365 (*Jacobowski*).  
EHRM 20 september 1994, ECLI:NL:XX:1994:AD2150, NJ 1995, 366 (*Otto-Preminger-Institut*).  
EHRM 23 september 1994, ECLI:NL:XX:1994:AD2162, NJ 1995, 387 (*Jersild*).  
EHRM 9 februari 1995, *NJCM-Bulletin* 1995, 480.  
EHRM 26 april 1995, ECLI:NL:XX:1995:AD2337, NJ 1996, 497 (*Prager en Oberschlick*).

EHRM 27 maart 1996, ECLI:NL:XX:1996:AD2519, NJ 1996, 577 (*Goodwin*).  
EHRM 25 november 1996, ECLI:NL:XX:1996:AD4445, 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, ECLI:NL:XX:1998:AD4547, NJ 1999, 690 (*Guerra*).  
EHRM 21 januari 1999, ECLI:NL:XX:1999:AD4559, 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 24 juni 2004, ECLI:NL:XX:2004:AQ6531, AB 2005, 1 en NJ 2005, 22 (*Von Hannover nr. 1*).  
EHRM 18 oktober 2005, EHRC 2006, 12 (*Perrin*).  
EHRM 17 november 2005, NJ 2006, 249 (*Metzger*).  
EHRM 22 november 2007, ECLI:NL:XX:2007:BC0481, NJ 2008, 216 (*Voskuil/Nederland*).  
EHRM 2 december 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH4341, EHRC 2009, 24 (*K.U./Finland*).  
EHRM 16 december 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH1809, NJ 2010, 149 (*Kurshid Mustafa & Tarzibachi*).  
EHRM 10 maart 2009, ECLI:NL:XX:2009:BK0466, NJ 2010, 109 (*Times Newspapers Ltd*).  
EHRM 16 juli 2009, EHRC 2009, 111 (*Feret*).  
EHRM 10 april 2010, EHRC 2010, 77 (*Le Pen*).  
EHRM 14 september 2010, EHRC 2010, 136 (*Sanoma/Nederland*).  
EHRM 18 januari 2011, ECLI:NL:XX:2011:BQ3081, EHRC 2011, 69 (*MgN Limited*).  
EHRM 10 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0510JUD004800908, 48009/08, EHRC 2011, 108 (*Mosley/Verenigd Koninkrijk*).  
EHRM 21 mei 2011, EHRC 2011, 104 (*Pravajo Delo*).  
EHRM 7 februari 2012, ECLI:NL:XX:2012:BW0603, EHRC 2012, 71 (*Springer/Duitsland*).  
EHRM 7 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0207JUD004066008, EHRC 2012, 72 (*Von Hannover nr. 2*).  
EHRM 22 november 2012, ECLI:NL:XX:2012:BY6026, EHRC 2013, 36 (*De Telegraaf/Nederland*).  
EHRM 18 december 2012, EHRC 2013, 93 (*Ahmet Yildirim*).  
EHRM 10 januari 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:0110JUD003676908, EHRC 2013, 95 (*Ashby Donald*).  
EHRM 19 februari 2013, EHRC 2013, 180 (*Neij and Sunde Kolmisoppi*).  
EHRM 22 april 2013, EHRC 2013, 149 (*Animal Defenders International*).  
EHRM 14 januari 2014, EHRC 2014, 98 (*Ruusunen/Finland*).  
EHRM 12 juni 2014, EHRC 2014, 198 (*Couderc en Hachette Filippacchi*).  
EHRM 7 juni 2012, EHRC 2012, 188 (*Centro Europa 7*).



EHRM 28 oktober 2014, ECLI:NL:XX:2014:761, *EHRC* 2015, 31 (*Gough/United Kingdom*).

EHRM 16 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, *EHRC* 2015, 172 (*Delfi AS/Estland*).

EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, *NJ* 2017, 451 (*Perinec/Zwitserland*).

EHRM 19 januari 2016, 17429/10, *EHRC* 2016, 111 (*Kalda/Estland*).

EHRM 27 juni 2017, ECLI:CE:ECHR: 2017:0627JUD000093113, *NJ* 2018, 67 (*Satakunnan Markkinapörssi/Finland*).

EHRM 17 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0117JUD002157508, *Computerrecht* 2017, 101 (*Jankovskis/Litouwen*).

EHRM 4 december 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1204JUD001125716, *NJ* 2019, 293 (*Magyar Jeti Zrt/Hongarije*).

HvJ EU 12 juli 2011, ECLI:EU:C:2011:474 (*L'Oréal/eBay*).

HvJ EU 13 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:317, *EHRC* 2014, 186 (*Google Spain*).

HvJ EU 6 oktober 2015, ECLI:EU:C:2015:650, zaak C-362/14 (*Schrems*).

HvJ EU 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:970, *NJ* 2017, 186, r.o. 101 (*Tele2 Sverige*),

HvJ EU 29 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:625, zaak C-516/17, r.o. 50-59 (*Spiegel Online/Volker Beck*).

HR 7 november 1892, *W* 6259 (*Haags ventverbod*).

HR 29 juni 1910, *W* 9062.

HR 8 maart 1915, ECLI:NL:HR:1915:207, *NJ* 1915, 667

HR 2 oktober 1916, *NJ* 1916, 1095 (*APV Rozendaal I*).

HR 28 juni 1920, ECLI:NL:HR:1920:55, *NJ* 1920, 810 (*APV Rozendaal II*).

HR 5 november 1928, *NJ* 1929, 498 (*Sanitas*).

HR 13 november 1933, ECLI:NL:HR:1933:200, *NJ* 1936, 292 (*Drukpersen*).

HR 21 maart 1938, ECLI:NL:HR:1938:150, *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, ECLI:NL:HR:1950:276, *NJ* 1950, 619 (*APV Breda*).

HR 28 november 1950, ECLI:NL:HR:1950:1, *NJ* 1951, 137 (*APV Tilburg*).

HR 27 februari 1951, ECLI:NL:HR:1951:22, *NJ* 1951, 472.

HR 29 mei 1951, ECLI:NL:HR:1951:240, *NJ* 1952, 367.

HR 10 juni 1952, ECLI:NL:HR:1952:35, *NJ* 1952, 688.

HR 17 maart 1953, ECLI:NL:PHR:1953:AG1989, *NJ* 1953, 389 (*Nuth*).

HR 12 januari 1960, ECLI:NL:HR:1960:91, *NJ* 1960, 273.

HR 22 maart 1960, ECLI:NL:HR:1960:65, *NJ* 1960, 274 (*Verkoop van boeken*).

HR 29 november 1960, *NJ* 1961, 206.

HR 18 april 1961, ECLI:NL:HR:1961:110, *NJ* 1961, 273.

HR 23 mei 1961, ECLI:NL:HR:1961:154, *NJ* 1961, 427 (*Vestigingsbesluit*

*Grafische Bedrijven*).

HR 25 juni 1963, ECLI:NL:HR:1963:42, *NJ* 1964, 239.

HR 25 juni 1965, ECLI:NL:PHR:1965:AC4587, *NJ* 1966, 115.

HR 24 januari 1967, ECLI:NL:PHR:1967:AD3700, *NJ* 1967, 270(*Nederland ontwapent*).

HR 24 januari 1967, ECLI:NL:PHR:1967:AB5781, *NJ* 1967, 273.

HR 30 mei 1967, ECLI:NL:PHR:1967:AB6430, *NJ*1968, 4 (*Vietnam I*).

HR 30 mei 1967, ECLI:NL:PHR:1967:AB6431, *NJ*1968, 5 (*Vietnam II*).

HR 30 januari 1968, ECLI:NL:PHR:1968:AB6396, *NJ* 1968, 199.

HR 14 januari 1969, ECLI:NL:PHR:1969:AD3705, *NJ* 1969, 191.

HR 18 januari 1972, ECLI:NL:PHR:1972:AD3714, *NJ* 1972, 193 (*Landschapsverordening Zeeland*).

HR 19 september 1977, ECLI:NL:PHR:1977:AC6041, *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, ECLI:NL:PHR:1980:AC6936, *NJ* 1981, 659.

HR 17 februari 1981, ECLI:NL:PHR:1981:AC7139,*NJ*1981, 299 (*APV Helden*).

HR 27 oktober 1981, *NJ* 1982, 103.

HR 2 maart 1982, ECLI:NL:PHR:1982:AB9087, *NJ* 1984, 133.

HR 5 april 1983, ECLI:NL:PHR:1983:AB9088, *NJ*1984, 134.

HR 24 juni 1983, ECLI:NL:HR:1983:AD2221, *AB* 1983, 548; *NJ* 1984, 801.

HR 28 juni 1983, ECLI:NL:PHR:1983:AC8054, *NJ* 1984, 64 (*Zevenaar*).

HR 27 januari 1984, ECLI:NL:PHR:1984:AG4744, *NJ* 1984, 802.

HR 27 januari 1984, ECLI:NL:PHR:1984:AG4743, *NJ* 1984, 803.

HR 8 maart 1985, ECLI:NL:PHR:1985:AG4973, *NJ* 1986, 437.

HR 21 januari 1986, *NJ* 1986, 441; *AB* 1986, 572 (*Gouda*).

HR 11 februari 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AC9223, *NJ*1986, 673.

HR 10 juni 1986, ECLI:NL:PHR:1986:AC1494, *NJ*1987, 133.

HR 26 mei 1987, *AB* 1988, 106; *NJ* 1988, 1005.

HR 17 november 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AD0040, *NJ* 1988, 394.

HR 17 november 1987, *NJ* 1988, 532.

HR 11 december 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AC2270, *NJ* 1990, 73 (*Kabelregeling*).

HR 5 januari 1988, *Gst.* 6872, 5; *NJCM-Bulletin* 1989, 439.

HR 4 maart 1988, ECLI:NL:PHR:1988:AB8703, *NJ* 1989, 361.

HR 18 oktober 1988, ECLI:NL:PHR:1988:AD0464, *NJ*1989, 476.

HR 18 september 1989, ECLI:NL:PHR:1989:AD0876, *NJ*1990, 94 (*Bluf!*).

HR 17 oktober 1989, *NJ* 1990, 222; *AB* 1990, 318.

HR 20 april 1990, ECLI:NL:PHR:1990:AD1092, *NJ* 1990, 702.

HR 12 juni 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0633, *NJ* 1992, 554.

HR 23 juni 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC9073, *Gst.* 6961, 4.

HR 10 november 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC9136, *NJ* 1993.

HR 22 januari 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC0833, *AB* 1993, 198; *NJ* 1994, 734.

HR 26 januari 1993, ECLI:NL:PHR:1993:AD1824, *NJ* 1993, 534.

HR 9 februari 1993, ECLI:NL:HR:1993:ZC9229, *NJ* 1993, 646.

HR 21 januari 1994, ECLI:NL:HR:1994:ZC1240, *NJ* 1994, 473.  
HR 21 oktober 1994, *AB* 1995, 393; *NJ* 1996, 346.  
HR 6 januari 1995, ECLI:NL:HR:1995:ZC1602, *AB* 1995, 370; *NJ* 1995, 422.  
HR 16 april 1996, ECLI:NL:PHR:1996:AD2525, *NJ* 1996, 527  
HR 26 april 1996, *AB* 1996, 372; *NJ* 1996, 728 (*Rasti Rostelli*).  
HR 10 mei 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZC2072, *NJ* 1996, 578.  
HR 15 november 1996, *NJ* 1997, 482; *AB* 2000, 155.  
HR 1 april 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0677, *NJ* 1997, 457.  
HR 2 mei 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2364, *NJ* 1997, 661.  
HR 13 juni 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZC2392, *NJ* 1998, 361.  
HR 15 januari 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZC2817, *NJ* 1999, 665.  
HR 18 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1538, *NJ* 1999, 634.  
HR 18 mei 1999, ECLI:NL:HR:1999:ZD1538, *NJ* 1999, 634.  
HR 21 maart 2000, ECLI:NL:HR:2000:AA5201, *NJ* 2000, 482.  
HR 2 mei 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF3416, *NJ* 2004, 80 (*Breekijzer*).  
HR 18 januari 2008, ECLI:NL:HR:2008:BB3210, *NJ* 2008, 274.  
HR 10 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF0655, *NJ* 2010, 19 (*'Gezwel-arrest'*).  
HR 23 oktober 2010, LJN:BM 9135.  
HR 11 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BU3917, *NJ* 2012, 529.  
HR 11 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BV1031, *NJ* 2012, 530.  
HR 4 oktober 2013, ECLI:NL:HR:2013:851, *NJ* 2013, 479.  
HR 3 april 2015, ECLI:NL:HR:2015:841, *NJ* 2015, 183.  
HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1069, *NJ* 2019, 349.

ArRvS 10 oktober 1978, *AA* 1979, 477 (*Leerdam*).  
ArRvS 23 oktober 1978, ECLI:NL:RVS:1978:AM4662, *AB* 1979, 499.  
ArRvS 28 april 1981, *AB* 1981, 480.  
ArRvS 17 mei 1983, ECLI:NL:RVS:1983:AM7167, *AB* 1983, 514.  
ArRvS 19 januari 1987, ECLI:NL:RVS:1987:AM9686, *AB* 1988, 58.  
ArRvS 8 april 1988, ECLI:NL:RVS:1988:AN0254, *AB* 1989, 88.  
ArRvS 8 april 1988, *AB* 1988, 347.  
ArRvS 9 mei 1991, *AB* 1992, 178  
ArRvS 24 juni 1991, ECLI:NL:RVS:1991:AN2219, *AB* 1992, 26.  
ArRvS 15 juli 1991, *Gst.* 6931, 6.  
ArRvS 24 december 1992, *AB* 1994, 92.  
ArRvS 30 december 1993, ECLI:NL:RVS:1993:AN3571, *AB* 1994, 242.

AgRvS 20 november 1992, ECLI:NL:RVS:1992:AN3015, *AB* 1993, 241.

AbRvS 23 december 1994, *AB* 1995, 163.  
AbRvS 22 juni 1994, *AB* 1995, 260.  
AbRvS 5 januari 1996, ECLI:NL:RVS:1996:AN5002, *AB* 1996, 179.  
AbRvS 17 september 1998, ECLI:NL:RVS:1998:AN5800, *AB* 1998, 431.  
AbRvS 5 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3664, *AB* 2002, 361.  
AbRvS 24 juli 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE5780, *AB* 2003, 204.  
AbRvS 20 april 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT4255, *AB* 2005, 180.

AbRvS 14 september 2011, *JB* 2011, 253.  
AbRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, *AB* 2015, 55 (*Zwarte Piet*).  
AbRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:785, *AB* 2018, 204.

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, ECLI:NL:RVS:1990:AH3116, *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, ECLI:NL:CRVB:1985:AO8271, *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, ECLI:NL:CRVB:1988:AK3163, *TAR* 1988, 165.  
CRvB 2 maart 1995, ECLI:NL:CRVB:1995:AK5987, *TAR* 1995, 142.

CBB 22 juni 1994, *AB* 1995, 472.

Hof Amsterdam 13 september 1984, ECLI:NL:GHAMS:1984:AC3177, *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, *NJ* 2009, 19.  
Hof Den Haag 6 januari 2015, *NJF* 2015, 65.

Rb. Alkmaar 25 november 1993, ECLI:NL:RBALK:1993:AK5667, *TAR* 1994, 50.  
Rb. Amsterdam 16 augustus 1995, *NJ* 1996, 576.  
Rb. Amsterdam 13 juni 1995, ECLI:NL:RBAMS:1995:AC3129, *NJ* 1995, 664.  
Rb. Amsterdam 10 augustus 2004, *Prg.* 2005, 1.  
Rb. Amsterdam 23 juni 2011, ECLI:NL:RBAMS:2011:BQ9001, *NJ* 2012, 370.  
Rb. Noord-Holland 21 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:3405, *NJF* 2017, 321.  
Rb. Midden-Nederland 27 september 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:5135, *AR* 2017, 5313.  
Rb. Amsterdam 15 april 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:2691, *NJF* 2019, 522.  
Rb. Rotterdam 26 juni 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5084.

Pres. Rb. Amsterdam 22 september 1988, *KG* 1988, 423.  
Pres. Rb. Alkmaar 1 oktober 1998, ECLI:NL:RBALK:1998:AH7724, *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, ECLI:NL:XX:1986:AM9086, *AB* 1986, 569.  
KB 29 mei 1987, *AB* 1988, 15.  
KB 20 april 1989, *AB* 1989, 304.

## NOTEN

1. Deze tekst is ten dele ontleend aan Kortmann 2016, p. 462 e.v.
2. HR 7 november 1892, W 6259.
3. HR 28 november 1950, NJ 1951, 137.
4. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 32- 33.
5. Zie nader hierover De Meij e.a. 2000, p. 60 e.v.
6. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 11.
7. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 11 en 29.
8. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 11.
9. Hof Den Haag 24 oktober 1996, KG 1997, 4.
10. HR 22 januari 1993, AB 1993, 198; NJ 1994, 734.
11. Voor een overzicht zie De Meij e.a. 2000, p. 72- 73.
12. Het (verbod op) voorafgaand verlov heeft alleen betrekking op de overheid:  
HR 17 oktober 1989, NJ 1990, 222, AB 1990, 318; ABRvS 5 juni 2002, AB 2002, 361. 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 gepubliceerd worden, is hiermee dus niet in strijd.
13. HR 7 november 1892, W 6259 oordeelde reeds dat ‘die openbaarmaking zelve niet door preventieve maatregelen mag worden belet’; evenzo Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 18 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 26. Zie over het verbod van voorafgaand verlov A.J. Nieuwenhuis, ‘Achtergrond en huidige betekenis van het verbod van voorafgaand verlov’, NJCM- Bulletin 2011, p. 24- 43.
14. De tekst van artikel 227 van de Grondwet van 1815, de voorloper van het huidige artikel 7, eerste lid, Gw drukte dit duidelijker uit: ‘Het is aan elk geoorloofd om zijne gedachten en gevoelens door de drukpers, als een doelmatig middel tot uitbreiding van kennis en voortgang van de verlichting te openbaren, zonder eenig voorafgaand verlov daartoe noodig te hebben, blijvende nogtans elk voor het geen hij schrijft, drukt, uitgeeft of verspreidt,

- verantwoordelijk aan de maatschappij of bijzondere personen, voor zoo verre deze regten mogten zijn beledigd.’ Met de sinds 1848 geldende tekst is niet beoogd hierin wijziging aan te brengen, zie Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 18- 19.
15. HR 7 november 1892, W 6259 (Haags ventverbod), onder verwijzing naar artikel 227 Grondwet 1815.
  16. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 18 en Kamerstukken II 1976/ 77 13872, nr. 7, p. 26.
  17. Hof Den Haag 29 december 2015, ECLI:NL:GHDHA:2015:3545, NJ 2017/ 55.
  18. De Meij e.a. 2000, p. 96- 97.
  19. HR 13 november 1933, NJ 1936, 292 (Drukpersen); HR 4 oktober 1977, NJ 1978, 521 (Schrijfmachines).
  20. HR 17 november 1987, NJ 1988, 394 en HR 18 september 1989, ECLI:NL:PHR:1989:AD0876, NJ 1990, 94 (inbeslagneming en onttrekking aan het verkeer van het weekblad Bluf!).
  21. Zie over deze materie L. Tomesen, Inbeslagneming en de vrijheid van meningsuiting en drukpers (diss. Maastricht), Arnhem: Gouda Quint 1995.
  22. Hof Amsterdam 13 september 1984, NJ 1985, 409; HR 2 mei 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF3416, NJ 2004/ 80 (Breekijzer).
  23. Vermoedelijk in deze zin ten aanzien van drukkerijen: HR 23 mei 1961, ECLI:NL:HR:1961:154, NJ 1961, 427 (Vestigingsbesluit Grafische Bedrijven).
  24. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, 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.
  25. HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427.
  26. ARRvS 17 mei 1983, AB 1983, 514. Zo vallen opschriften in neonletters HR 24 januari 1967, ECLI:NL:PHR:1967:AD3700, NJ 1967, 270 (Nederland ontwapent); ARRvS 8 april 1988, AB 1988, 347 (Lichtreclame), op sandwichborden HR 30 mei 1967, ECLI:NL:PHR:1967:AB6430, NJ 1968, 4 (Vietnam I) en op spandoeken VzARRvS 15 maart 1990, Gst. 6904, 9) onder artikel 7, eerste lid, Grondwet.
  27. HR 8 maart 1915, NJ 1915, 667 resp. HR 21 maart 2000, NJ 2000/ 482.
  28. Zo bracht ABRvS 14 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1135, Gst. 2010, 7339, JB 2010/ 215 het in metershoge witte letters op het dak van een boerderij geveerde opschrift ‘Jezus redt’ niet onder het eerste maar het derde lid van artikel 7 Grondwet.
  29. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 33 en Kamerstukken I 1976/ 77, 13872/ 13 873, nr. 55b, p. 37; VzARRvS 9 maart 1984, AB 1985, 192.



30. Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 30; Kamerstukken I 1976/ 77, 13872/ 13873, nr. 55b, p. 37. HR 17 februari 1981, 299 (APPV Helden) had opschriften tijdens betogingen reeds buiten de werkingssfeer van artikel 7 Gw geplaatst.
31. HR 30 mei 1967, ECLI:NL:PHR:1967:AB6431, NJ 1968, 5 (Vietnam II).
32. HR 21 maart 2000, NJ 2000/ 482.
33. HR 18 januari 1972, ECLI:NL:PHR:1972:AD3714, NJ 1972, 193 (Landschapsverordening Zeeland); ARRvS 23 oktober 1978, AB 1979, 499.
34. Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 26; Kamerstukken I 1976/ 77, 13872/ 13873, nr. 55b, p. 37- 38.
35. ARRvS 24 juni 1991, AB 1992, 26.
36. HR 23 juni 1992, Gst. 6961, 4 resp. HR 21 maart 2000, NJ 2000, 482.
37. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 4, p. 95.
38. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 37- 38 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 31.
39. Resp. HR 28 november 1950, NJ 1951, 137, HR 17 maart 1953, NJ 1953, 389 en HR 23 mei 1961, NJ 1961, 427.
40. Aldus vermoedelijk HR 23 mei 1961, ECLI:NL:HR:1961:154, NJ 1961, 427 (Vestigingsbesluit Grafische Bedrijven).
41. HR 7 november 1892, W 6259. Zo ook Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 18 en 3, en Kamerstukken II 1976/ 77 13872, nr. 7, p. 26
42. HR 17 november 1987, NJ 1988, 394; HR 18 september 1989, ECLI:NL:PHR:1989:AD0876, 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 artikel 10 EVRM: EHRM 9 februari 1995, NJCM-Bulletin 1995, 480.
43. HR 7 november 1892, W 6783 (Haags ventverbod).
44. 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.
45. 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 artikel 7 Grondwet
46. HR 5 november 1928, NJ 1929, 498 (Sanitas).
47. HR 28 juni 1920, ECLI:NL:HR:1920:55, NJ 1920, 810 (APV Rozendaal II); HR 14 november 1938, NJ 1939, 268 (APV Arnhem); HR 20 juni 1950, ECLI:NL:HR:1950:276, NJ 1950, 619 (APV Breda).
48. HR 7 november 1892, W 6259.

49. 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).
50. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 18, 32- 33. Te denken valt in dit verband aan artikel 21 Auteurswet, de Wet bescherming persoonsgegevens (Wet van 6 juli 2000, Staatsblad 302) alsmede de verderop genoemde ambtenarenwetgeving.
51. Uitgebreid hierover: A.L.J. Janssens, A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
52. 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; Nieuwenhuis 2011; L.A. van Noorloos, *Hate speech revisited*, Antwerpen: Intersentia 2011; L.A. van Noorloos, *Strafbaarstelling van ‘belediging van geloof’*, Boom Lemma Uitgevers 2014; Esther Janssen, *Faith in public debate*, Cambridge-Antwerpen- Portland: Intersentia 2015; A.L.J. Janssens, A.J. Nieuwenhuis, *Uitingsdelicten*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.
53. Wet van 23 januari 2014 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met het laten vervallen van het verbod op godslastering, Staatsblad 2014, 39; P. van Sasse van Ysselt, ‘Constitutionele worstelpartij tussen wetgever en vrijheid van meningsuiting’, *NJB* 2017, p. 1661- 1668.
54. Kamerstukken 34051.
55. Bevestigd in HR 23 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BM9135, RvdW 2010/ 1423: uitlatingen moeten worden gezien in de gegeven omstandigheden van het geval en in het licht van mogelijke associaties die deze wekken.
56. Rb. Amsterdam 13 juni 1995, NJ 1995, 664.
57. HR 18 mei 1999, NJ 1999, 634.
58. Nieuwenhuis 2011, p. 275.
59. Hof Amsterdam 21 januari 2009, NJ 2009, 191.
60. HR 10 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BF0655, NJ 2010, 19 (‘Gezwel-arrest’). Zie hierover B.P. Vermeulen, ‘Strafbare belediging van God, godsdienst, godsdienstigen’, in P.H.P.H.M.C. van Kempen e.a. (red.), *Levend strafrecht (Liber amicorum Ybo Buruma)*, Deventer: Kluwer 2011, p. 653- 666.
61. Rb. Amsterdam 23 juni 2011, NJ 2012, 370.

62. Hof 4 september 2020, ECLI:NL:GHDHA:2020:1606.
63. HR 4 oktober 2013, NJ 2013, 479; Rb. Amsterdam 10 augustus 2004, Prg. 2005, 1.
64. Klaarblijkelijk dacht de regering daar overigens anders over: Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 4, p. 83 en Kamerstukken II 1976/ 77 1 872, nr. 7, p. 4.
65. Dat zijn niet alleen de gemeenteraad en B en W op grond van artikel 149 resp. artikel 156, eerste lid, Gemeentewet. Ook Provinciale Staten ex artikel 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 artikel 172, derde lid, 175 en 176 Gemeentewet kunnen ter zake regels stellen. Anders dan bij andere grondrechten vereist beperking van dit grondrecht door lagere overheden hier geen specifieke formeel- wettelijke delegatie en is beperking dus ook mogelijk krachtens hun autonome bevoegdheden.
66. Kamerstukken II 1976/ 77, 13 872, nr. 7, p. 27- 28; Kamerstukken II 1988/ 89, 19 403, nr. 10, p. 98; M.C. Burkens, Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1989, p. 125- 126; P.J. Boon, Zonder voorafgaand verlot, Nijmegen: Ars Aequi 1993, p. 21- 22; Van der Pot 2014, p. 344- 345.
67. Zie ook P.J. Boukema, Enkele aspecten van de vrijheid van meningsuiting in de Duitse Bondsrepubliek en in Nederland (diss. Amsterdam VU), 1966.
68. 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').
69. Zie bijvoorbeeld ARRvS 8 april 1988, AB 1989, 88. Voor meer vindplaatsen zij verwezen naar Vermeulen 1992, p. 161.
70. HR 28 november 1950, NJ 1951, 137 overwoog dat 'juist in het inacht nemen 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'.
71. 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, NJ 2000, 482. Zie voor oudere jurisprudentie in deze zin Vermeulen 1992, p. 161.
72. 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.
73. 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.
74. 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’.
  75. HR 11 december 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AC2270, NJ 1990, 73 (Kabelregeling).
  76. 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.
  77. De Winter 1993 geeft een uitgebreide schets van deze jurisprudentie.
  78. Zo reeds HR 27 februari 1951, NJ 1951, 472.
  79. Zie voor een uitgebreide opsomming Kistenkas 1989, p. 32- 33.
  80. HR 29 juni 1910, W 9062; HR 29 mei 1951, NJ 1952, 367; HR 27 februari 1951, NJ 1951, 472.
  81. VzArRvS 10 augustus 1989, Gst. 6889, 4; VzArRvS 15 maart 1990 (2x), Gst. 6904, 9 en Gst. 6907, 3.
  82. Resp. HR 2 oktober 1916, NJ 1916, 1095 en HR 17 maart 1953, NJ 1953, 389.
  83. Resp. HR 28 juni 1920, NJ 1920, 810, HR 14 november 1938, NJ 1938, 655 en HR 22 mei 1979, NJ 1979, 505.
  84. HR 21 maart 1938, NJ 1938, 655, HR 24 juni 1980, NJ 1981, 659 en AbRvS 20 april 2005, AB 2005, 180; resp. HR 12 januari 1960, NJ 1960, 273, HR 5 april 1983, NJ 1984, 134, HR 28 juni 1983, NJ 1984, 65 en AbRvS 5 juni 2002, AB 2002, 361. Zie omtrent de overvloedige plakverbod- jurisprudentie nader Kistenkas 1989, p. 38 e.v., en De Winter 1993, p. 165 e.v., met verdere verwijzingen naar de jurisprudentie
  85. HR 17 maart 1953, ECLI:NL:PHR:1953:AG1989, NJ 1953, 389 (Nuth).
  86. HR 22 maart 1960, ECLI:NL:HR:1960:65, NJ 1960, 274 (verkoop van boeken); HR 29 november 1960, NJ 1961, 206 (verhuur van boeken).
  87. Zo reeds HR 29 mei 1951, NJ 1952, 367; HR 10 juni 1952, NJ 1952, 688; HR 17 maart 1953, NJ 1953, 389 (Nuth). Aldus ook HR 28 juni 1983, ECLI:NL:PHR:1983:AC8054, NJ 1984, 64 (Zevenaar); HR 21 januari 1986, NJ 1986, 441; AB 1986, 572 (Gouda).
  88. Kamerstukken II 1984/ 85, 19136, nr. 3, p. 53.
  89. Kamerstukken II 2008/ 09, 31876, nr. 3, p. 7.
  90. Kamerstukken II 1975/ 75, 13 872, nr. 3, p. 34 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 29- 30. Aldus ook ABRvS 24 juli 2002, AB 2003, 204: in het

kader van de vergunningverlening mogen de in het beleidsplan beschreven voorgenomen programma's inhoudelijk getoetst worden op hun bijdrage aan verscheidenheid en vernieuwing. 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 artikel 7, tweede lid, Grondwet.

91. Wet van 6 november 2013, Staatsblad 2013, 454.
92. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 4, p. 93.
93. Zie wat betreft de invloed van het Europese recht reeds ARRvS 30 augustus 1989, AB 1991, 370 , ARRvS 5 september 1990, AB 1991, 360 (Cable One) en ARRvS 5 september 1990, AB 1991, 372 (RTL- Veronique).
94. EHRM 24 november 1993, ECLI:NL:XX:1993:AD1994, NJ 1994, 559 (Lentia).
95. Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 30.
96. HR 11 december 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AC2270, NJ 1990, 73 (Kabelregeling).
97. Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 198.
98. HR 2 mei 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF3416, NJ 2004, 80 (Breekijzer).
99. Aldus ook Rb. Noord- Holland 21 april 2017, ECLI:NL:RBNHO:2017:3405,NJF 2017, 321; Rb. Midden- Nederland 27 september 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:5135, AR 2017/ 5313; Rb. Rotterdam 26 juni 2019, ECLI:NL:RBROT:2019:5084. Discussie bestaat overigens over de vraag in hoeverre het EHRM in zijn arrest van 10 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0510JUD004800908, 48009/ 08, EHRC 2011, 108 (Mosley/ Verenigd Koninkrijk) terughoudendheid voorschrijft bij een dergelijk preventief verbod.
100. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 34.
101. Aldus Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 35 ten aanzien van het spreken in het openbaar.
102. Zie in deze zin Pres. Rb. Amsterdam 22 september 1988, KG 1988, 423.
103. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 35; vgl. ook nr. 4, p. 91.
104. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 4, p. 92; Kamerstukken I 1976/ 77, 13872/ 13873, nr. 55b, p. 37.
105. CRvB 3 januari 1985, TAR 1985, 59; CRvB 5 juni 1986 (2x), TAR 1986, 208 en 209; CRvB 16 juni 1988, TAR 1988, 165.
106. KB 5 juni 1986, AB 1986/ 569; KB 29 mei 1987, AB 1988/ 15; HR10 november 1992, NJ 1993/ 197; HR 9 februari 1993, NJ 1993/ 646.
107. VzARRvS 17 augustus 1990, AB 1991, 44; ARRvS 15 juli 1991, Gst. 6931, 6; ABRvS 5 januari 1996, AB 1996, 179.

108. ARRvS 30 december 1993, AB 1994, 242.
109. Hof Den Haag 19 december 2019, AB 2020/ 179(verbod om uit te jouwen of met aanstootgevende taal etc. lastig te vallen).
110. VzARRvS 9 maart 1984, AB 1985, 192.
111. VzARRvS 6 september 1985, AB 1986, 422; ARRvS 19 januari 1987, AB 1988, 58.
112. VzARRvS 13 juni 1985, AB 1986, 153. Sinds de inwerkingtreding in 1988 van het in artikel 9 vervatte betogingsrecht worden dergelijke kampen uitsluitend bestreken door die (specifieke) grondwetsbepaling en de wet ter uitvoering daarvan, de Wet openbare manifestaties (Wom).
113. ARRvS 8 april 1988, AB 1989, 88.
114. VzARRvS 1 oktober 1993, Gst. 6979, 3, AB 1994/ 207. Zie ook S. Zwemstra, Bescherming van uitingsrechten door administratieve rechters, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1992. De Hoge Raad schaarde dergelijk optreden niet onder artikel 7 (eerste lid) Grondwet: HR 12 oktober 1982, NJ 1983/ 766.
115. Kamerstukken II 1976/ 76, 13872, nr. 3, p. 34.
116. Kamerstukken II 2017/ 18, 26643, nr. 553, p. 108.
117. Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 26.
118. Kamerstukken II 1984/ 85, 19136, nr. 3, p. 53.
119. Kamerstukken II 2008/ 09, 31876, nr. 3, p. 7.
120. Kamerstukken II 2019/ 20, 35361, nr. 4, p. 4.
121. Privé- communicatie wordt beschermd door privacy- grondrechten zoals artikelen 10 en 13 Grondwet en artikel 8 EVRM en artikel 7 EU- Handvest van de grondrechten.
122. Kamerstukken II 2013/ 14, 33989, nr. 3, p. 8, 17.
123. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 35.
124. Zie ook Kamerstukken II 2018/ 19, 30 950, nr. 176, p. 6, waarin de regering aangeeft tegenstander te zijn van initiatieven van overheidswege om de inhoudelijke boodschap van onafhankelijke media bij te sturen, omdat die al snel kunnen leiden tot een preventieve beperking van de vrijheid van meningsuiting van die media. Overigens wordt een enkele keer de opvatting aangetroffen dat het censuurverbod niet alleen geldt voor de overheid, maar dat uit artikel 7 Gw ook volgt dat burgers onwelgevallige uitingen niet indirect mogen censureren door bijvoorbeeld adverteerders onder druk te zetten, zie I. van Haaren- Dresens, 'Ook onfatsoen verdient bescherming', NJB 2017/ 1124, p. 1463- 1464.
125. Kamerstukken II 1975/ 75, 13872, nr. 3, p. 15.
126. HR 26 april 1996, AB 1996, 372, NJ 1996, 728 (Rasti Rostelli).
127. Hof Den Haag 16 september 1997, KG 1997, 328; Pres. Rb. Alkmaar 1 oktober 1998, KG 1998, 326.



128. Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 26; ABRvS 19 januari 1987, AB 1988/ 58; ABRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:785, AB 2018, 204.
129. ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1763, Gst. 2018/ 117, JB 2018/ 110, AB 2018/ 327.
130. Zie over deze materie Max Vetzo, Janneke Gerards, Remco Nehmelman, *Algoritmes en grondrechten*, Den Haag: Boom Juridisch 2018.
131. Bij het gebruik van algoritmen worden uitingen die ‘hate speech’ inhouden bijvoorbeeld eerst handmatig van dit label voorzien, waarna deze uitingen als data aan het algoritme gevoed worden met het doel deze in staat te stellen zelf patronen te herkennen en op die manier ‘hate speech’ op te sporen, zie Kamerstukken II 2019/ 20, 32761, nr. 169, p. 53- 54.
132. Kamerstukken II 2019/ 20, 32761, nr. 169, p. 60.
133. Kamerstukken II 2019/ 20, 35454, nr. 3, p. 20- 21.
134. Zie over de problematiek van het uit voorzorg verwijderen van bepaald materiaal ook R. Blommestijn & M. Klos, ‘Een giftige paddenstoel voor de vrijheid van meningsuiting. Bol.com en het verbieden van ‘foute’ boeken’, *NJB* 2020/ 1209, p. 1388- 1394, waarin de auteurs onder meer verwijzen naar HvJ EU 12 juli 2011, ECLI:EU:C:2011:474 (L’Oréal/ eBay).
135. Kamerstukken II 2019/ 20, 35361, nr. 4, p. 4- 5.
136. M.M. Julicher, ‘Red het censuurverbod: schaf het af’, *TvCR* juli 2019, p. 191- 192.
137. A. Nieuwenhuis, ‘Achtergrond en huidige betekenis van het verbod van voorafgaand verlof’, *NTM/ NJCM- bulletin* 2011, p. 33.
138. Julicher, *TvCR* 2019, p. 202- 208; J.M. de Meij, ‘Grondrechten in het digitale tijdperk. Van drukpersvrijheid en briefgeheim naar communicatievrijheid en communicatiegeheim’, *NTM/ NJCM- bulletin* 2001, afl. 3, p. 274- 294.
139. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 35.
140. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 35 en nr. 4, p. 92, alsmede Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 26 en 31; Kamerstukken I 1976/ 77, 13872/ 13873, 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.
141. 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.
142. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 4, p. 91.
143. 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.
144. Kamerstukken II 1975/ 76, 13 872, nr. 4, p. 91- 92.
145. Kamerstukken II 1986/ 87, 19 427, nr. 5, p. 15.
146. ABRvS 7 maart 2018, AB 2018/ 204.

147. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 36 en nr. 4, p. 68 en 93- 94; Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 30- 31. In de lijn van de regering besliste ARRvS 30 december 1993, AB 1994, 242.
148. ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117, JB 2014/ 245, AB 2015, 55 (Zwarte Piet).
149. Kamerstukken II 1988/ 89, nr. 10, p. 99- 100. M.A.D.W. de Jong e.a., Orde in de openbare orde, Kamerstukken I 2016/ 17, 33 112, H, p. 65
150. Zie bijvoorbeeld J. Brouwer & J. Schilder, ‘Haatpredikers, openbare orde en het censuurverbod’, NJB 2016, p. 749- 751, waarin kritiek geuit wordt op de beslissing van VzRb Oost- Brabant 23 december 2015, ECLI:NL:RBOBR:2015/ 7607, AB 2016/ 190 om het verbod een aantal radicale moslimpredikers te laten spreken op een conferentie in stand te laten. Zij betogen dat het niet de taak van de burgemeester is de inhoud van een boodschap te beoordelen; ook niet indirect, middels vrees voor wanordelijkheden als gevolg van die inhoud.
151. Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 31; Kamerstukken I 1976/ 77, nr. 55b, p. 39.
152. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 4, p. 92); Kamerstukken I 1976/ 77, 13872/ 13873, nr. 55b, p. 39.
153. ArRvS 19 januari 1987, AB 1988, 58.
154. ArRvS 8 april 1988, AB 1989, 88. In dezelfde zin zie ArRvS 15 juli 1991, Gst. 6931, 6; VzArRvS 1 oktober 1993, Gst. 6979, 3; AbRvS 5 januari 1996, AB 1996, 179; ABRVS 14 juli 2010, JB 2010/ 215, Gst. 2010, 7339.
155. Kamerstukken II 1975/ 75, 13872, nr. 3, p. 36.
156. Kamerstukken II 1985/ 86, 19519, nr. 2, p. 9 e.v.
157. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 37.
158. Wet van 5 januari 1977, Staatsblad 1977, 177. Deze wet is in 2001 ingetrokken (Wet van 27 december 2000, Staatsblad 586).
159. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 4, p. 95 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 26; Kamerstukken I 1976/ 77, 13 872/ 13873, nr. 55b, p. 37- 38.
160. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 37- 38 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 31; Kamerstukken I 1976/ 77, 13872/ 13 873, nr. 55b, p. 40.
161. Kamerstukken II 1975/ 76, 13872, nr. 3, p. 38 en Kamerstukken II 1976/ 77, 13872, nr. 7, p. 31- 32; Kamerstukken I 1976/ 77, 13872/ 13873, nr. 55b, p. 41.
162. 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 betref. Dat de aankondiging van de thuiswedstrijden van de plaatselijke voetbalclub geen ideële reclame maar handelsreclame vormt die onder de uitzondering van artikel 7, vierde lid, Grondwet valt (ABRvS 23 december 1994, AB 1995, 163) zal niet verbazen.
163. Uitgebreid hierover: R. Nehmelman, C.W. Noorlander, *Horizontale werking van grondrechten*, Deventer: Kluwer 2013, p. 205- 256.
164. Zie bijvoorbeeld 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.
165. D.E. Bunschoten, 'Civielrechtelijk publikatieverbod en de vrijheid van meningsuiting', AA 1987, p. 310 e.v.
166. Zie bijvoorbeeld Hof Amsterdam 13 september 1984, NJ 1985, 409 en HR 2 mei 2003, NJ 2004/ 80.
167. Zie aldus reeds 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; HR 2 mei 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF3416, NJ 2004, 80 (Breekijzer).
168. HR 6 januari 1995, AB 1995, 370, NJ 1995, 422 resp. HR 21 januari 1994, NJ 1994, 473.
169. HR 24 juni 1983, AB 1983, 548; NJ 1984, 801 (met een opsomming van een aantal afwegingspunten); HR 18 januari 2008, NJ 2008, 274; HR 11 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BU3917, AB 2012/ 79, NJ 2012/ 529; HR 11 mei 2012, NJ 2012, 530.
170. 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; HR 2 mei 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AF3416, NJ 2004, 80 (Breekijzer); HR 15 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH1193, NJ 2009/ 372; HR 11 november 2011, ECLI:NL:HR:2011:BU3917, NJ 2012, 529 ; HR 2 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1069, NJ 2019, 349.
171. Zo reeds HR 18 april 1961, NJ 1961, 273.
172. EHRM 28 oktober 2014, EHRC 2015, 31 (Gough/ United Kingdom).
173. De regering betoogde weliswaar dat de ontvangstvrijheid grotendeels in artikel 7 Grondwet 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: artikel 7

- Grondwet 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 de ontvanger ten goede komt.
174. 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. Zie voor de lijn van het Hof EHRM 16 december 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH1809, EHRC 2009/ 17, NJ 2010, 149 (Kurshid Mustafa & Tarzibachi): ontruiming van een huurwoning vanwege weigering een schotelantenne te verwijderen is in strijd met artikel 10 EVRM.
  175. HR 25 juni 1965, NJ 1966, 115; EHRM 7 juli 1989, ECLI:NL:XX:1989:AB9903, NJ 1991, 659 (Gaskin); EHRM 19 februari 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4547, NJ 1999, 690 (Guerra).
  176. EHRM (GK) 8 november 2016, AB 2017/ 1, NJ 2017/ 431 |(Magyar Helsinki Bizottság). De Afdeling gaat er in beginsel van uit dat met de Wet openbaarheid van bestuur het recht om op grond van artikel 10 EVRM informatie te ontvangen ‘dekt’, maar sluit niet geheel uit dat in zeer bijzondere omstandigheden uit artikel 10 EVRM een verdergaand recht zou kunnen voortvloeien (ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2883, AB 2017/ 398).
  177. Yearbook of the European Convention on Human Rights 1975, Den Haag: Martinus Nijhoff Publishers 1975, p. 74.
  178. EHRM 28 maart 1990, ECLI:NL:XX:1990:AD1073, NJ 1991, 739 (Groppera); EHRM 22 mei 1990, ECLI:NL:XX:1990:AD1123, NJ 1991, NJ 1991, 740 (Autronic).
  179. Aldus reeds HR 25 juni 1963, NJ 1964, 239 en HR 24 januari 1967, NJ 1967, 273.
  180. EHRM 26 april 1979, ECLI:NL:XX:1979:AC6568, NJ 1980, 146 (Sunday Times) resp. EHRM 25 maart 1985, ECLI:NL:XX:1985:AC8812, NJ 1987, 900 (Barthold).
  181. 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 artikel 240 (oud) Sr.), HR 17 november 1987, NJ 1988, 532 en HR 18 september 1989, NJ 1990, 94 (artikel 98 en 98a Sr.). In de laatstgenoemde zaak kwam het Hof wel tot de conclusie dat artikel 10 EVRM geschonden was: EHRM 9 februari 1995, NJCM- Bulletin 1995, 480.
  182. 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).

183. EHRM 22 april 2013, EHRC 2013, 149 (Animal Defenders International).
184. EHRM 8 juli 1986, ECLI:NL:XX:1986:AC0448, NJ 1987, 901 (Lingens); EHRM 26 november 1991, ECLI:NL:XX:1991:AD1542, NJ 1992, 457 (Observer en Guardian).
185. EHRM 27 maart 1996, ECLI:NL:XX:1996:AD2519, NJ 1996, 577 (Goodwin); HR 10 mei 1996, NJ 1996, 758; EHRM 21 januari 1999, ECLI:NL:XX:1999:AD4559, 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.
186. EHRM 23 september 1994, ECLI:NL:XX:1994:AD2162, NJ 1995, 387 (Jersild).
187. EHRM 23 mei 1991, ECLI:NL:XX:1991:AD1416, NJ 1992, 456 (Oberschlick I); EHRM 28 augustus 1992, ECLI:NL:XX:1992:AD1737, NJ 1994, 103 (Schwabe); EHRM 24 februari 1997, NJ 1998, 360 (De Haes en Gijssels).
188. EHRM 23 mei 1991, ECLI:NL:XX:1991:AD1416, 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, ECLI:NL:XX:1995:AD2337, NJ 1996, 497 (Prager en Oberschlick).
189. EHRM 8 juli 1986, ECLI:NL:XX:1986:AC0448, NJ 1987, 901 (Lingens); EHRM 23 mei 1991, NJ 1992, 456 (Oberschlick I); EHRM 23 april 1992, ECLI:NL:XX:1992:AD1657, NJ 1994, 102 (Castells); EHRM 1 juli 1997, NJ 1999, 709 (Oberschlick II); EHRM 29 augustus 1997, NJ 1999, 710 (Worm); HR 15 juni 2009, NJ 2009/ 379; EHRM 18 januari 2011, EHRC 2011/ 69; EHRM 28 juni 2018, EHRC 2018/ 197 (M.L en W.W. v. Germany).
190. EHRM 14 december 2006, EHRC 2007/ 17 (Karman).
191. EHRM 24 april 2007, EHRC 2007/ 17 (Lombardo) en EHRM 8 juli 2008, EHRC 2008/ 105 (Vajnai); EHRM (GK) 12 februari 2008, EHRC 2008/ 67 (Guia); EHRM 11 december 2008, EHRC 2009/ 25.
192. EHRM 31 maart 2000, NJCM- Bulletin 2000, 36 (Wabl); EHRM 17 november 2005, NJ 2006, 249 (Metzger).
193. EHRM 22 februari 1989, ECLI:NL:XX:1989:AD0633, NJ 1991, NJ 1991, 686 (Barfod); EHRM 26 april 1995, ECLI:NL:XX:1995:AD2337, NJ 1996, 497 (Prager en Oberschlick). Artikel 10, tweede lid, EVRM noemt het gezag en de onpartijdigheid van de rechter expliciet als beperkingsgrond.
194. 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).
195. EHRM 24 mei 1988, ECLI:NL:XX:1988:AD0333, NJ 1991, 685 (Müller); EHRM 20 september 1994, ECLI:NL:XX:1994:AD2150, NJ 1995, 366 (Otto- Preminger- Institut); EHRM 25 november 1996, ECLI:NL:XX:1996:AD4445, NJ 1998, 359 (Wingrove); EHRM 13 september 2005, NJ 2007, 17 (I.A.).
  196. Zie bijvoorbeeld EHRM 16 juli 2009, EHRC 2009, 111 (Feret); EHRM 20 april 2010, EHRC 2010, 77 (Le Pen), en meer recent EHRM 25 oktober 2018, zaak nr. 38450/ 12 (E.S. v. Austria). Zie over deze materie M. van Noorloos, *Hate Speech Revisited*, Antwerpen: Intersentia 2012; E. Janssen, *Faith in Public Debate*, Antwerpen: Intersentia 2015.
  197. Zo is een immuniteit als artikel 71 Grondwet, op basis waarvan kamerleden en bewindslieden voor hetgeen zij in de vergaderingen van de Staten-Generaal of commissies niet in rechte vervolgd of aangesproken kunnen worden, in het licht van artikel 10 EVRM niet problematisch.
  198. EHRM 24 november 1993, ECLI:NL:XX:1993:AD1994, NJ 1994, 559 (Lentia).
  199. HR 15 november 1996, NJ 1997, 482; AB 2000, 155.
  200. EHRM 7 juni 2012, EHRC 2012, 188 (Centro Europa 7).
  201. EHRM 7 februari 2012, EHRC 2012, 71 (Springer/ Duitsland) ; EHRM 15 oktober 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:1015JUD002751008, NJ 2017, 451 (Perinçek/ Zwitserland).
  202. EHRM 24 juni 2004, ECLI:NL:XX:2004:AQ6531, AB 2005, 1 en NJ 2005, 22 (Von Hannover nr. 1),
  203. EHRM 7 februari 2012, EHRC 2012, 72 (Von Hannover nr. 2); EHRM 12 juni 2014, EHRC 2014, 198 (Couderc en Hachette Filippacchi); EHRM 27 juni 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0627JUD000093113, NJ 2018, 67 (Satakunnan Markkinapörssi/ Finland).
  204. EHRM 18 januari 2011, EHRC 2011, 69 (MgN Limited); EHRM 14 januari 2014, EHRC 2014, 98 (Ruusunen/ Finland). Zie hierover A.J. Nieuwenhuis, 'Appreciatiemarge en grondrechten, NTM/ NJCM- Bulletin 2015, p. 29- 31.
  205. EHRM 10 januari 2013, EHRC 2013, 95 (Ashby Donald).
  206. EHRM 10 maart 2009, ECLI:NL:XX:2009:BK0466, NJ 2010, 109 (Times Newspapers Ltd).
  207. EHRM 21 mei 2011, EHRC 2011, 104 (Pravajo Delo).
  208. EHRM 18 december 2012, EHRC 2013, 93 (Ahmet Yildirim).
  209. EHRM 1 december 2015, NJ 2016/ 337 (Cengiz and others).
  210. EHRM 19 januari 2016, 17429/ 10, EHRC 2016, 111 (Kalda/ Estland); EHRM 17 juli 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0117JUD002157508, *Computerrecht* 2017, 101 (Jankovskis/ Litouwen).



211. EHRM 4 december 2018, ECLI:CE:ECHR:2018:1204JUD001125716, NJ 2019, 293, par. 77 (Magyar Jeti Zrt/ Hongarije).
212. EHRM 19 februari 2013, EHRC 2013, 180 (Neij and Sunde Kolmisoppi).
213. EHRM 18 oktober 2005, EHRC 2006, 12 (Perrin); EHRM 2 december 2008, ECLI:NL:XX:2008:BH4341, EHRC 2009, 24 (K.U./ Finland).
214. EHRM 16 juni 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0616JUD006456909, EHRC 2015, 172 (Delfi AS/ Estland).
215. HvJ EU 13 mei 2014, NJ 2014/ 385, EHRC 2014, 186 (Google Spain). Zie hierover S. Kulk en F.J. Zuiderveen Borgesius, 'De implicaties van het Google Spain arrest voor de vrijheid van meningsuiting', NTM/ NJCM-Bulletin 2015, p. 3- 19. Dit 'recht op vergetelheid' dient echter wel afgewogen te worden ten opzichte van de vrijheid van meningsuiting ex artikel 11 van het Handvest, zie HvJ EU 24 september 2019 (2x), NJ 2019/ 434 (G.C. e.a.), en NJ 2019/ 435 (Google(|Portée territoriale du déréférencement)).
216. HvJ EU 6 oktober 2015, zaak C- 362/ 14 (Schrems).
217. HvJ EU 29 juli 2019, zaak C- 516/ 17, r.o. 50- 59 (Spiegel Online/ Volker Beck).
218. Zie HvJ EU 21 december 2016, ECLI:EU:C:2016:970, NJ 2017, 186, r.o. 101 (Tele2 Sverige), waarin het Hof oordeelde dat een nationale regeling die voorziet in een ongedifferentieerde bewaarplicht van alle verkeers- en locatiegegevens van alle abonnees betreffende alle elektronische communicatiemiddelen, invloed heeft op de wijze waarop de gebruikers van die communicatiemiddelen van hun door artikel 11 Handvest gewaarborgde vrijheid van meningsuiting gebruikmaken.
219. EHRM 27 maart 1996, ECLI:NL:XX:1996:AD2519, NJ 1996, 577(Goodwin/ VK); EHRM 22 november 2012, EHRC 2013, 36(De Telegraaf/ Nederland). Dit is vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld EHRM 5 oktober 2017, EHRC 2018/ 8 (Becker v. Norway) en EHRM 8 oktober 2020, zaak nr. 35449/ 14 (Jecker v. Switzerland).
220. EHRM 22 november 2007, ECLI:NL:XX:2007:BC0481, NJ 2008, 216 (Voskuil/ Nederland).
221. Kamerstukken II 2006/ 07, 30800 VI, nr. 82, p. 1- 4.
222. EHRM 14 september 2010, EHRC 2010, 136 (Sanoma/ Nederland).
223. EHRM 22 november 2012, EHRC 2013, 36 (De Telegraaf/ Nederland).
224. Wet bronbescherming in strafzaken van 4 juli 2018, Staatsblad 2018, 264, in werking getreden op 1 oktober 2018 (Kamerstukken 34032).
225. Een uitvoeriger bespreking van de bevindingen van de Commissie Franken is te vinden in Vermeulen 2000, p. 135- 136.
226. Commissie- Franken 2000, p. 107.

227. Bijvoorbeeld valt daar onder het produceren van (video)films, cd's en cd-rom's, Commissie- Franken 2000, p. 109.
228. 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.
229. Waar sprake is van samenvval 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.
230. Commissie- Franken 2000, p. 113.
231. 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; L. Asscher 'Trojaans Hobbelpaard', Mediaforum 2000, p. 228- 233; F. Kuitenbrouwer, 'Hoe sterk zijn de digitale grondrechten', Computerrecht 2000, p. 172- 176; E.J. Dommering, 'De Nederlandse Constitutie en de informatietechnologie', Computerrecht 2000, p. 177- 185.
232. Kamerstukken II 2000- 2001, 27460, nr. 1 voor het kabinetsstandpunt.
233. Advies van 24 januari 2004, nr. W01.01.0465.
234. Zie hierover E.J. Dommering, 'Een nieuw voorstel tot aanpassing van de Grondwet', Computerrecht 2011/ 32, afl. 2, p. 54.
235. Rapport Staatscommissie Grondwet (Commissie- Thomassen), Den Haag 2010, p. 70- 80.
236. Kamerstukken II 2010/ 2011, 31570, nr .20.
237. Kamerstukken II 2014/ 2015, 33989, nr. 2.
238. Kamerstukken II 2013/ 14, 33989, nr, 3, p. 36- 37.
239. Kamerstukken II 2013/ 14, 33989, nr. 4, p. 3- 4.

### **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 2021 ([www.Nederlandrechtsstaat.nl](http://www.Nederlandrechtsstaat.nl)).