

De opmerkelijke zegetocht van artikel 1 Grondwet

May 25, 2023 • 6 min read

De Nederlandse Grondwet werd begin dit jaar ietsje langer. De categorieën ‘handicap’ en ‘seksuele gerichtheid’ zijn namelijk aan de niet-limitatief opgesomde verboden discriminatiegronden van het eerste artikel toegevoegd.

Dit artikel omvat naast het discriminatieverbod ook het gelijkheidsbeginsel en is het meest bekende en bediscussieerde grondwetsartikel. Deze formulering en prominentie zijn echter van relatief recente datum. De vroegste directe voorganger van het huidige artikel 1 deed in 1815 zijn intrede bij de grootscheepse herziening van de oorspronkelijke Grondwet uit 1814. Het toenmalige artikel 4 formuleerde echter alleen het gelijkheidsbeginsel; van het discriminatieverbod was nog geen sprake. Bij de grondwetsherziening van 1848, onder auspiciën van Johan Rudolph Thorbecke, werd deze bepaling naar artikel 3 verplaatst, om bij de herziening van 1887 met licht aangepaste inhoud weer terug te komen in artikel 4. Het is pas met grondwetsherziening van 1983 dat we zowel het gelijkheidsbeginsel als het discriminatieverbod samen in het eerste artikel van de Grondwet aantreffen. In dit blog licht ik de zegetocht van artikel 1 Grondwet toe en plaats ik deze in de bredere wordingsgeschiedenis van de grondrechtencatalogus waarmee de huidige Nederlandse constitutie aanvangt – natuurlijk na de algemene bepaling die in 2022 werd ingevoegd vóór het eerste grondwetsartikel, maar ook deze betreft mede de borging van de daaropvolgende grondrechten.

1815: Grondrechten in de Grondwet met dank aan de Belgen

Hoewel het gelijkheidsbeginsel aanwezig was in diverse staatsregelingen doorheen de Nederlandse geschiedenis, al dan niet in (zeer) rudimentaire vorm, ontbrak deze in de Grondwet van 1814. De grondwetsherziening van een jaar later had ten doel een constitutie voor het nieuwbakken Verenigd Koninkrijk der Nederlanden te creëren. Dit koninkrijk besloeg het grondgebied van het huidige Nederland en België. Het vierde artikel van die herziene Grondwet luidde: ‘Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hetzij ingezetenen of vreemdelingen, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen’. Hoewel deze formulering verschilt van het huidige artikel 1 Grondwet, gaat het hier dus om het gelijkheidsbeginsel. De overheid is gehouden alle personen op haar grondgebied in gelijke gevallen gelijk te behandelen – men is gelijk voor de wet.

Zowel de rentree van het gelijkheidsbeginsel met de grondwetsherziening van 1815, alsmede de weinig prominente plek die het artikel uiteindelijk innam, komen voort uit de wordingsgeschiedenis van deze constitutie. Hoewel de voornoemde oudere staatsregelingen vaak een (beperkte) grondrechtencatalogus omvatten, was dit in de grondwet van 1814 achterwege gelaten. De constitutionele borging van de klassieke burgerlijke rechten en vrijheden in de grondwetsherziening van 1815, zoals gelijkheid voor de wet, was voornamelijk op initiatief van de Belgen. Zij zagen de nieuwe constitutie als meer dan een ‘organisatiewet’ en wilden, in tegenstelling tot de Nederlanders, niet op tradities en gewoonten vertrouwen voor het genot van hun rechten. Het Belgische voorstel voor een volwaardige grondrechtencatalogus, een zogenoemde *dispositions générales*, haalde de

uiteindelijk versie echter niet. Zodoende kwamen grondrechten zoals godsdienstvrijheid, de drukpersvrijheid en het gelijkheidsbeginsel verstrooid en relatief onzichtbaar in de uiteindelijke constitutie van het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden terecht.

1848 & 1887: Meer aandacht voor grondrechten

Er was van meet af aan kritiek op het functioneren van de Grondwet zoals deze was aangepast in 1815. De meest prominente criticus was de reeds geïntroduceerde rechtsgeleerde Thorbecke. Met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel was zijn meest relevante kritiek dat er in Nederland geen levend grondwetsbesef was ontstaan. De constitutie en de daarin vervatte beginselen, zoals de burgerlijke rechten en vrijheden, waren in die zin geen ‘nationale kracht’ geworden. De grondwetsherziening van 1848 probeerde hier verandering in te brengen door al in het eerste hoofdstuk, ‘Van het Rijk en zijn inwoners’, op systematische wijze vijf grondrechten bijeen te brengen, waaronder in artikel 3 het gelijkheidsbeginsel. Daar bleef de bepaling staan, tot een aangepaste versie in 1887 terugkwam in artikel 4 lid 1. Dit artikellid luidde: ‘Allen die zich op het grondgebied van het Rijk bevinden, hebben gelijke aanspraak op bescherming van persoon en goederen.’ De tussenzin, ‘hetzij ingezetenen of vreemdelingen’, werd dus geschrapt. Functioneel veranderde er weinig met deze herformulering. Het gelijkheidsbeginsel bleef onverminderd van kracht. In de decennia die volgden op 1887 werd de Grondwet nog veelvuldig aangepast. Er was in die jaren wel behoefte aan een volledige herziening, maar deze zou pas in 1983 gestalte krijgen.

1983: Een prominente positie voor het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod

Bij de grondwetsherziening van 1983 werden zowel de inhoud als de positie van het toenmalige artikel 4 gewijzigd. Naar goede Nederlandse gewoonte gingen er diverse commissies vooraf aan deze herziening. Al vroeg in de besluitvorming werd geopperd om het proces van de prioritering van grondrechten sinds 1848 te voltooien met een volwaardige grondrechtencatalogus. Het belang dat aan grondrechten in het algemeen en het gelijkheidsbeginsel in het bijzonder werd gehecht, blijkt eruit dat deze catalogus, met de opvolger van artikel 4 aan kop, de herziene grondwet mocht openen.

De daadwerkelijke formulering van het uiteindelijke artikel 1 Grondwet, had echter meer voeten in de aarde. De commissie Cals/Donner, die vanaf 1967 aan de slag ging met een eerder opgestelde schets van de voorgestelde grondwetsherziening, stelde aanvankelijk één zin voor. Hierin zou het reeds bestaande gelijkheidsbeginsel worden aangevuld met het discriminatieverbod. In dit voorstel zou gelijke bescherming worden ‘verleend zonder onderscheid naar godsdienst, levensovertuiging, ras en geslacht’. Dit discriminatieverbod werd, blijkens de latere memorie van toelichting, gezien als aanvulling op het gelijkheidsbeginsel; het diende duidelijk te maken welke onderscheidingen in ieder geval niet geoorloofd waren. De toenmalige regering ging akkoord met het toevoegen van het discriminatieverbod, maar trok het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod uiteen in twee zinnen en voegde de discriminatiegrond ‘politieke gezindheid’ toe. De eerste zin van het nieuwe artikel 1, met het gelijkheidsbeginsel, verschilde sterk van eerdere formuleringen in voorloperartikelen. Men wilde namelijk de geëigende formulering vervangen door een verwoording die nog niet uitgesloten was en zo het belang van het beginsel benadrukken. Dientengevolge wijkt het Nederlandse artikel 1 Grondwet af van gelijksoortige artikelen in de ons omringende landen. Met betrekking tot het discriminatieverbod koos de regering aanvankelijk voor de formulering dat niemand vanwege de opgesomde gronden mocht

worden ‘bevoordeeld of benadeeld.’ De Raad van State merkte echter op dat een dergelijke formulering tot een eindeloze discussie zou kunnen leiden wat een voordeel en wat een nadeel nou werkelijk behelzen. Zodoende kwam men tot de nu bekende formulering dat discriminatie wegens de opgesomde gronden ‘niet [is] toegestaan’. Een laatste aanvulling volgde met het amendement-Bakker. Het lijstje met verboden discriminatiegronden werd aangevuld met ‘of op welke grond dan ook’ en kreeg daarmee een open karakter dat recht doet aan de voortdurende ontwikkeling van het begrip discriminatie. Aldus had artikel 1 Grondwet zijn toenmalige formulering verkregen: ‘Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.’ Het is deze formulering die sindsdien schoolmuren en monumenten sierde en zelfs kortstondig de inspiratie vormde voor de naam van een politieke partij.

2023: Meer expliciet genoemde discriminatiegronden in artikel 1 Grondwet

Als onderdeel van de kleinere wijzigingen die in de loop der jaren volgden op de grootscheepse grondwetsherziening van 1983 is regelmatig voorgesteld de expliciet genoemde discriminatiegronden in artikel 1 Grondwet aan te vullen. Want deze opsomming is weliswaar niet-limitatief, maar zij is wel belangrijk. In de memorie van toelichting lezen we immers dat het aan de maatschappelijke werkelijkheid is om te bepalen welke discriminatiegronden verboden zijn, maar dat dit in ieder geval bij de opgesomde categorieën zo is. Dit is wellicht minder relevant als het gaat om handicap en seksuele gerichtheid. Dat dit verboden discriminatiegronden zijn, wordt in ons tijdsgewricht nauwelijks betwijfeld. Toch kan deze toevoeging een belangrijk signaal aan de samenleving zijn, beargumenteren meerdere rechtsgeleerden.

Dit voorlopige eindpunt van de wijze waarop het gelijkheidsbeginsel en het discriminatieverbod in de Grondwet vervat zijn, betekent echter niet het einde van de discussie over de betekenis ervan in de juridische en maatschappelijke praktijk. En dat is misschien onvermijdelijk met twee (relatief) open normen waarvan ook de onderlinge verhouding nog niet tot ieders tevredenheid is uitgekristalliseerd. Wat betreft de toevoeging van nieuwe categorieën aan de niet-limitatieve opsomming van verboden discriminatiegronden vermoed ik dat de scherpste debatten van de komende jaren de nadelen hiervan zullen bediscussiëren. Impliceert een langere lijst immers niet dat deze (relatief) compleet is en dat daarmee deze discriminatiegronden belangrijker zijn dan degenen die niet zijn opgenomen? Doorheen zulke debatten zal één ding echter onomstreden blijven: artikel 1 Grondwet zal niet snel diens positie als meest bekende en bediscussieerde grondwetsartikel verliezen.