

Tilburg University

Grondrechten in het digitale tijdperk

Nouwt, J.; Blok, P.H.; Koops, E.J.; Schellekens, M.H.M.; Schreuders, E.; de Vries, M.

Published in:
Nederlands Juristenblad

Publication date:
2000

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Nouwt, J., Blok, P. H., Koops, E. J., Schellekens, M. H. M., Schreuders, E., & de Vries, M. (2000). Grondrechten in het digitale tijdperk. *Nederlands Juristenblad*, 75(27), 1321-1327.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Een reactie op het rapport: Grondrechten in het digitale tijdperk

Sjaak Nouwt, Peter Blok, Bert-Jaap Koops, Maurice Schellekens, Eric Schreuders, Marc de Vries

De auteurs zijn allen werkzaam bij het Centrum voor Recht, Bestuur en Informatisering van de Katholieke Universiteit Brabant.

Marc de Vries is tevens werkzaam bij PriceWaterhouseCoopers NV;

Peter Blok is verbonden aan het PIONIER_programma 'The importance of ideals in law, morality and politics' van de KUB.

Samenvatting

Onlangs verscheen het eindrapport van de Commissie Grondrechten in het digitale tijdperk. Het rapport bevat zinvolle voorstellen om de bestaande grondrechten in de Grondwet aan te passen aan de onder invloed van informatie- en communicatietechnologie veranderde samenleving. Op de voorstellen van de Commissie kan echter ook de nodige kritiek worden geleverd.

Inleiding

Op 24 mei jongstleden heeft de Commissie 'Grondrechten in het digitale tijdperk', onder voorzitterschap van prof.mr. H. Franken, haar rapport aangeboden aan de regering. Daarmee heeft de Commissie, die op 25 maart 1999 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is geïnstalleerd, uitvoering gegeven aan de opdracht om de regering te adviseren over de aanpassing van de grondrechten in hoofdstuk 1 van de Grondwet (Gw) en over de wenselijkheid van de vaststelling van nieuwe grondrechten. Dit alles in het licht van de ontwikkelingen op het terrein van de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Concrete aanleiding voor de opdracht aan de Commissie vormde de behandeling van het - uiteindelijk ingetrokken - wetsvoorstel tot wijziging van het grondrecht op het briefgeheim.

Het uitvoerige rapport (inclusief bijlagen bestaat het rapport uit 340 pagina's) verdient veel waardering. Waardering is zeker op zijn plaats wanneer wordt gelet op de inhoud, die is gericht op het formuleren van een techniek-onafhankelijke formulering van de grondrechten, op de relatief korte tijd waarin het rapport is tot stand gekomen en op de complexe opdracht en de verantwoordelijke taak van de Commissie, te weten het 'binnenloodsen' van de Grondwet in de haven van onze informatiesamenleving. De opdracht aan de Commissie spitste zich toe op de bestaande artikelen 7, 10 en 13 Gw. Wat de nieuwe grondrechten betreft dacht de regering met name aan een eventueel grondrecht op de toegang tot overheidsinformatie.

In dit artikel willen wij ingaan op de voorstellen van de Commissie. Achtereenvolgens besteden wij in navolging van de Commissie aandacht aan de probleemverkenning en de functie van grondrechten in het digitale tijdperk, de vrijheid van meningsuiting, het recht op privacy, het recht op vertrouwelijke communicatie, het recht op toegang tot overheidsinformatie, alsmede enkele overige grondrechten. Ondanks alle waardering die het rapport verdient, willen wij in dit artikel ten behoeve van de politieke en maatschappelijke discussie die naar aanleiding van dit rapport zeker gevoerd zal worden, vooral ook enkele kritische kanttekeningen plaatsen.

Probleemverkenning en de functie van grondrechten in het digitale tijdperk

De Commissie bespreekt in de hoofdstukken 2 en 3 de problemen die het ontstaan van een informatiesamenleving voor een aantal grondrechten heeft meegebracht en de functie van grondrechten in het digitale tijdperk.

Hoofdstuk 2 leidt tot de centrale vraag of het nodig is tot aanpassing van grondrechten te komen gegeven het uitgangspunt dat zich ingrijpende veranderingen in de samenleving voordoen, die echter nog niet leiden tot een radicaal nieuw denken over overheidsoptreden en gegeven de onvoorspelbaarheid van veranderingen. Hoofdstuk 3, waarin de Commissie aangeeft dat het met name de artikelen 7, 10 en 13 van de Grondwet zijn die door de digitale samenleving geraakt worden, mondt uit in een elftal conclusies.¹

De beschrijving en de discussie in de hoofdstukken is, alhoewel dit niet met zoveel woorden door de Commissie wordt aangegeven, in feite gecentreerd rond vier centrale uitgangspunten die de Commissie als leidraad neemt bij de behandeling van de afzonderlijke grondrechten.

Een eerste is dat de opkomst van de digitale maatschappij aanleiding geeft om te streven naar een techniek-onafhankelijke formulering van grondrechten. Het tweede uitgangspunt betreft de mogelijkheid en wenselijkheid om de bescherming die grondrechten bieden ook in horizontale verhoudingen tot uitdrukking te brengen. Deze twee uitgangspunten zien op de taak van de Commissie: in hoeverre behoeven de grondrechten aanpassing? Het derde uitgangspunt is dat de huidige systematiek van beperkingen gehandhaafd dient te blijven. Het vierde, maar zeker niet onbelangrijkste, uitgangspunt is dat de veranderingen niet zodanig zijn dat het grondrechtendeel van de Grondwet geheel of gedeeltelijk 'op de schop' moet of zou moeten. Er kan dus volstaan met aanpassing van de grondrechten. Men hoeft dan ook geen al te fundamentele wijzigingsvoorstellen te verwachten. Slechts de wat voorzichtige aanbeveling om het toetsingsverbod van artikel 120 Gw gedeeltelijk los te laten, behelst een breuk met het verleden. Dit is overigens ook

¹ Deze zijn te vinden op blz. 72-73 van het rapport.

meteen één van de twee punten² waarvan uit het rapport blijkt dat daarover geen volledige overeenstemming bereikt kon worden (conclusie 8 blz. 73 en blz. 49-50). Het derde en vierde uitgangspunt bevatten een tweetal randvoorwaarden die de Commissie bij de noodzaak tot aanpassing en eventuele aanpassingvoorstellen in acht zal nemen. In deze paragraaf worden de verschillende argumenten die deze uitgangspunten ondersteunen op hoofdlijnen uiteengezet.

Dat de voorstellen van de Commissie in hoofdzaak beperkt blijven tot aanpassingen van grondrechten is mede gebaseerd op de argumenten dat de Nederlandse Grondwet een sober en codificerend karakter heeft waardoor grondrechten enkel opgenomen dienen te worden als deze waarlijk essentieel zijn en dat (nieuwe) grondrechten alleen opgenomen kunnen worden als deze voldoende constitutionele rijpheid hebben (conclusies 1 en 2).³ Cruciaal bij deze argumenten is dat de ICT-ontwikkelingen weliswaar de fase bereikt hebben waarin Internet en andere elektronische diensten een belangrijke maatschappelijke functie vervullen, maar er zeker nog geen sprake is van verdringing. Ook het feit dat uit convergentie van techniek en diensten niet voortvloeit dat ook de communicatiegrondrechten (artikel 7 en 13) zouden moeten convergeren, is een argument om niet verder te gaan dan aanpassing (conclusie 10).⁴ Ook conclusie 9 past binnen dit uitgangspunt.⁵

In de convergentiediscussie is, alhoewel dit niet zo nadrukkelijk door de Commissie wordt uitgesproken, ook een element te vinden waarom de huidige systematiek van beperkingen gehandhaafd dient te blijven (conclusie 5).⁶ Daarnaast is mede de gedetailleerde wijze waarop in de Nederlandse systematiek beperkingen worden omschreven een argument waarom Nederlandse grondrechten een meerwaarde bezitten naast de internationale grondrechten (conclusie 4).⁷ Deze meerwaarde is overigens ook een argument om het toetsingsverbod op te heffen. Dat het nodig is om thans voor techniek-onafhankelijke formuleringen voor grondrechten te kiezen (conclusie 7), komt met name voort uit de technische verschijnselen en de kenmerken van het digitale tijdperk. Met name zaken zoals digitalisering, miniaturisering en convergentie en de kenmerken van dematerialisering, turbulentie en horizontalisering brengen deze behoefte met zich mee. Door een techniek-onafhankelijke formulering krijgen grondrechten een meer beginselachtig karakter. Dit doet de behoefte aan

² Het andere punt waarover geen volledige overeenstemming bereikt kon worden is het nieuwe recht op toegang tot overheidsinformatie (zie hieronder).

³ Zie blz. 72 en blz. 46-48 van het rapport.

⁴ Zie blz. 73 en blz. 64-70 van het rapport.

⁵ Zie blz. 73 van het rapport.

⁶ Zie blz. 73 en blz. 55 van het rapport.

⁷ Zie blz. 73 en blz. 57-59 van het rapport.

afschaffing van het toetsingsverbod weliswaar toenemen. Maar door vast te houden aan de huidige systematiek van beperkingen, is afschaffing echter (toch) niet noodzakelijk. Een techniek-onafhankelijke formulering is daarnaast gewenst omdat extensieve interpretatie maar zeer ten dele soelaas kan bieden in de gevallen dat de formulering van grondrechten wel techniek-georiënteerd is (conclusie 4). Er zijn daarnaast onvoldoende argumenten om niet over te gaan tot techniek-onafhankelijke formuleringen. Het kenmerk van transparantie is een belangrijke reden waarom de rechtsgoederen die door grondrechten beschermd worden, zeker in het huidige tijdperk ook bescherming verdienen en behoeven in horizontale verhoudingen. De Commissie stelt daarbij overigens niet voor om aan het grondrecht zelf horizontale werking te verlenen, maar kiest voor de weg om in het grondrecht te bepalen dat de wet (nadere) regels stelt. Door een dergelijke bepaling wordt ook in horizontale verhoudingen bescherming geboden (conclusie 3).⁸

De vrijheid van meningsuiting

Artikel 7

1. Ieder heeft het recht vrij zijn mening te uiten. Dit recht omvat de vrijheid om denkbeelden of andere informatie te openbaren, te verspreiden of te ontvangen.
2. Bij de wet kan dit recht worden beperkt. Een beperking van de vrijheid om te openbaren kan geen voorafgaand verlof inhouden. Een beperking van de vrijheid om te verspreiden of te ontvangen kan tevens krachtens de wet plaatsvinden en een voorafgaand verlof inhouden, mits deze beperking wordt gesteld in het belang van de openbare orde en zij geen betrekking heeft op de inhoud van de denkbeelden of andere informatie.
3. Indien de beperking betrekking heeft op de inhoud van handelsreclame of productinformatie, kan dit recht ter bescherming van de gezondheid of in het belang van de veiligheid tevens krachtens de wet worden beperkt.
4. Bevordering van voldoende pluriformiteit in de denkbeelden en andere informatie is voorwerp van zorg van de overheid. Bij de wet kunnen daartoe regels worden gesteld over publieke mediadiensten en de algemene aard van de informatie die door middel van deze diensten wordt verspreid.

De Commissie heeft de tekst van artikel 7 Grondwet over de vrijheid van meningsuiting grondig aangepast. Onderstaande bespreking vindt plaats aan de hand van de verschillende leden van het voorgestelde artikel.

Eerste lid

In het eerste lid wordt het grondrecht geformuleerd. Het huidige artikel noemt nog specifieke technieken, zoals de drukpers, en radio en televisie. Het grondrecht is in het

⁸ Zie blz. 73 en blz. 53 van het rapport.

voorgestelde artikel 7 echter volledig techniek-onafhankelijk geformuleerd. Hetzelfde geldt overigens ook voor de beperkingen.

De beschermde uitingen worden aangeduid met 'denkbeelden of andere informatie'. Deze terminologie is ontleend aan artikel 10 EVRM en houdt een verruiming in ten opzichte van het bekende 'gedachten en gevoelens'. De voorgestelde formulering omvat namelijk ook feitelijke informatie. Bovendien wordt het toepassingsbereik uitgebreid, doordat de uitsluiting van handelsreclame - in het huidige vierde lid - is komen te vervallen.

Het voorgestelde eerste lid noemt naast het openbaren, nog twee andere handelingen: het verspreiden en het ontvangen van denkbeelden of andere informatie. Het 'openbaren' moet beperkt worden uitgelegd. Het is het uiten van denkbeelden of informatie op zo'n manier dat zij voor anderen kenbaar zijn. Als voorbeelden moet men denken aan het drukken van geschriften of het persen van CD-ROMs. Het verspreiden omvat daarentegen het onder het publiek brengen. Het verspreiden is onder het huidige recht via de verspreidingsjurisprudentie onder artikel 7 gebracht. Nu wordt het verspreiden dus ook genoemd in de Grondwet. Tenslotte wordt ook het ontvangen als beschermde handeling genoemd. De ontvangst is onder het huidige artikel wellicht slechts beschermd als het zodanige samenhang met het openbaren vertoont, dat het onder het openbaringsrecht kan worden begrepen. De Commissie heeft ervoor gekozen het garingsrecht niet op te nemen. Dit zou namelijk een uitgebreide en moeilijk te formuleren beperkingenclausule vergen.

Tweede lid

Het tweede lid geeft algemene beperkingen op het vrijheidsrecht. De hoofdregel is dat beperkingen in beginsel bij wet worden opgelegd en geen voorafgaand verlot inhouden. Dat geldt zowel voor het openbaren als voor het verspreiden en ontvangen. Beperkingen krachtens de wet of die een voorafgaand verlot inhouden zijn uiteraard niet volledig onmogelijk. Het beeld is genuanceerd. Ten aanzien van het openbaren zijn dergelijke beperkingen niet mogelijk. Ten aanzien van het verspreiden of ontvangen zijn ze wel mogelijk, mits ze gesteld worden in het belang van de openbare orde en zij geen betrekking op de inhoud hebben. Dit is een - beknopte - codificatie van de bekende verspreidingsjurisprudentie. Nu is het onderscheid tussen openbaren en het verspreiden niet altijd te maken. Bij verspreiding via Internet of bij het toespreken van een menigte vallen het openbaren en verspreiden samen. Bij een dergelijke samenvallende geval geldt het verspreidingsregime; dat wil zeggen dat genoemde beperkingen mogelijk zijn in het belang van de openbare orde en indien zij niet de inhoud betreffen.

Het voorgestelde artikel 7 houdt dus vast aan het onderscheid tussen preventieve en repressieve beperkingen. Het is echter de vraag wat de betekenis van dat onderscheid in de Internet-omgeving precies is. Is bijvoorbeeld een verplichting tot het filteren van inhoud door een access-provider - dichtbij de 'informatieconsument' - preventief of repressief? Beide oplossingen zijn goed voorstelbaar. Indien men de nadruk legt op het feit dat niet gefilterd wordt op de plaats waar de informatie op het Internet beschikbaar

wordt gesteld kan men tot de slotsom komen dat het een repressieve beperking is. Indien men de nadruk legt op het feit dat de informatie niet beschikbaar komt voor de consument, ligt het eerder voor de hand er een preventieve beperking in te zien. Bovendien is het zo dat het voorgestelde artikel 7 naast het openbaren, ook het verspreiden en ontvangen expliciet noemt. Men kan zich dan ook afvragen bij welke handelingen men voor het onderscheid tussen ‘preventief’ en ‘repressief’ moet aanknopen. Het is jammer dat de Commissie op deze vragen niet dieper is ingegaan, want dit zijn essentiële vragen als men de betekenis van de voorgestelde bepalingen wil evalueren.

Derde lid

Het derde lid gaat over handelsreclame en productinformatie. In het huidige vierde lid van artikel 7 wordt handelsreclame van de werking van het grondrecht uitgesloten. De Commissie is van oordeel dat de uitsluiting niet meer op zijn plaats is. Zij is te rigoureuus en miskent dat handelsreclame in de moderne samenleving een belangrijke vorm van informatie is geworden. De uitsluiting is in het voorstel dan ook vervallen, maar dit kon niet zonder invoeging van een nieuwe beperkingenclausule. Binnen de in het tweede lid voorgestelde beperkingsmogelijkheden, zoals die met betrekking tot het verspreiden, kan wel opgetreden worden tegen ontsierende billboards, maar vele vaak gedetailleerde bepalingen in lagere wetgeving over gezondheid en veiligheid kunnen daarmee niet gesauveerd worden. Het voorgestelde derde lid voorziet in deze - nieuwe - lacune.

Vierde lid

Het vierde lid heeft een tweeledig karakter. Enerzijds brengt de Commissie in het vierde lid tot uitdrukking dat de overheid een zorgplicht heeft om de pluriformiteit van de meningsuiting te bevorderen. Ontwikkelingen als concentraties in de mediasector en kabel- en telefoonnetwerken die steeds meer in particuliere handen komen hebben de behoefte aan een dergelijke zorgplicht aangewakkerd. Anderzijds ziet de Commissie dat de overheid bij de uitvoering van deze zorgplicht behoefte kan hebben aan het tot stand brengen van vormen van regulering die niet onder de beperkingen van het tweede of derde lid kunnen worden gebracht. Derhalve formuleert zij in het vierde lid de mogelijkheid om bij wet regels te stellen aan publieke mediadiensten, zoals publieke en commerciële omroep, uitgifte van dagbladen, openbare communicatie via het Internet enzovoorts, en aan de algemene aard van de informatie die zij verspreiden. Dat wil zeggen dat op basis van het vierde lid geen beperkingen kunnen worden gesteld aan individuele uitingen, maar het bijvoorbeeld wel mogelijk is mediadiensten aan een vergunningstelsel te onderwerpen. Men ziet hier dat een techniek-onafhankelijke formulering meebrengt dat de mogelijkheden van de overheid om de vrijheid van meningsuiting te beperken toenemen ten opzichte van het huidige artikel 7. Het huidige artikel 7 scheidt een soortgelijke mogelijkheid alleen ten aanzien van radio en televisie. Juist door die verruiming neemt het belang toe van de voorwaarden waaronder de

beperkingsmogelijkheid bestaat. In dit verband zouden wij willen aannemen dat de overheid slechts over mag gaan tot beperkende maatregelen in het belang van de pluriformiteit, indien de noodzaak daartoe ondubbelzinnig is gebleken. Het spreekt vanzelf dat middelen ter bevordering van de pluriformiteit die de vrijheid van meningsuiting niet belasten de voorkeur genieten.

Het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Artikel 10

1. Ieder heeft recht op eerbiediging van zijn persoonlijke levenssfeer. Dit recht kan bij of krachtens de wet worden beperkt.
2. De wet stelt regels ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met de verwerking van persoonsgegevens.
3. De wet stelt regels inzake de aanspraken van personen op kennisneming van de over hen verwerkte gegevens, van de herkomst van die gegevens, van de doeleinden waarvoor zodanige gegevens worden verwerkt, alsmede inzake de aanspraken op verbetering en verwijdering van zodanige gegevens en het verzet tegen de verwerking van die gegevens.

Inleiding

Behoudens een kleine afwijking in de formulering, wordt het eerste lid van artikel 10 Gw niet gewijzigd. De Commissie is terecht van oordeel dat de huidige formulering voldoende ruim en daardoor technologie-onafhankelijk is. Vervanging door mogelijke alternatieven voor het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, zoals een recht op anonimiteit of een recht op informatiele zelfbeschikking, zou eerder leiden tot een 'leeg' grondrecht dan wel weinig toegevoegde waarde hebben. Het opnemen van een recht op anonimiteit in de Grondwet lijkt ons inderdaad niet reëel: onze samenleving wordt immers steeds meer een 'kenbare samenleving'.⁹ Vervanging van het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer door een recht op informatiele zelfbeschikking heeft volgens de Commissie weinig toegevoegde waarde omdat het grondrecht zich nu ook uitstrekt over de relationele, ruimtelijke en lichamelijke privacy. Daartegen willen wij inbrengen dat van informatiele privacy ook sprake is bij elektronische communicatie (relationeel), bij het maken van opnamen in een woning (ruimtelijk) en bij het verzamelen en gebruiken van DNA-materiaal (lichamelijk). Bovendien worden deze andere vormen van privacy ook elders in de Grondwet geregeld (artikel 11, 12 en 13), dus waarom zou artikel 10 zich hierover per sé dienen uit te strekken?

Eerste lid

⁹ Eric Schreuders, 'Vogelvrij en vrij als een vogel; Over een informatiemaatschappij, privacy en intelligent meebewegen' (rubriek Mening), *Ars Aequi*, 1999, nr. 1, pp. 34-36.

Het eerste lid van het huidige artikel 10 heeft geen horizontale werking. De Commissie wijst er echter op dat in de literatuur de opvattingen over de horizontale werking van artikel 10 verdeeld zijn. Bovendien is de toekomstige Wet bescherming persoonsgegevens (WBP), waarmee uitvoering wordt gegeven aan de regelingsopdracht van het tweede lid, straks zowel van toepassing op de verwerking van persoonsgegevens in de publieke als in de private sector. De WBP heeft immers een tweeledig karakter. Enerzijds geeft de WBP aan wanneer een inbreuk op de privacy geoorloofd is en anderzijds bevat de WBP juist privacy beschermende bepalingen. Voor de publieke sector betekent dit dat de WBP invulling geeft aan zowel het eerste als aan het tweede en derde lid van artikel 10. In feite kan dan ook worden gesteld dat het tweede en derde lid van het nieuwe artikel 10 aan het eerste lid horizontale werking verschaft. Het ware dan ook duidelijker geweest wanneer de Commissie de horizontale werking van dit grondrecht uitdrukkelijk had erkend.

Tweede lid

Met de voorgestelde tekst van het tweede lid van artikel 10 sluit de Commissie aan bij de reikwijdte van de EU-privacyrichtlijn en de WBP, te weten het ‘verwerken van persoonsgegevens’. Het huidige tweede lid strekt zich niet uit tot de verkrijgings- en verzamelingsfase in het proces van gegevensverwerking. Deze fasen vallen thans ook niet onder de reikwijdte van de huidige Wet persoonsregistraties (WPR). Overigens is de Commissie van mening dat het strikt juridisch gezien niet noodzakelijk is om het tweede lid van artikel 10 aan te passen aan de WBP.¹⁰ De Commissie stelt in haar rapport dat zij “niettemin” van oordeel is dat de door haar geschetste ICT- en wetgevingsontwikkelingen moeten worden vertaald naar het tweede lid van artikel 10. Waarom de Commissie dat vindt blijft echter onduidelijk.

Derde lid

De Commissie stelt voor om aan het derde lid toe te voegen dat men aanspraken heeft op kennisneming van de herkomst van de persoonsgegevens, van de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, op verwijdering van persoonsgegevens en op verzet tegen de verwerking van de persoonsgegevens. Deze nieuwe aanspraken zijn in haar ogen zeker zo belangrijk als het recht op kennisgeving van het gebruik dat van de gegevens wordt gemaakt. In het bijzonder de verenigbaarheid van het gebruik van de gegevens met het doel waarvoor de gegevens worden verwerkt behoort, aldus de Commissie, tot de fundamentele van het privacyrecht en moet daarom grondwettelijk worden verankerd. Naar onze mening bestonden deze fundamentele van het privacyrecht bij de grondwetsherziening in 1983 echter ook al.¹¹ De Commissie legt helaas niet uit waarom

¹⁰ Zie blz.131 van het rapport.

¹¹ De OECD Privacy Guidelines uit 1981 bevat een achttal algemene privacybeginselen.

nu juist dit doelbindingbeginsel in het digitale tijdperk een grondwettelijke verankering behoeft en die andere fundamenten niet.

De Commissie blijft ook over andere aanspraken erg vaag. Zo wordt bijvoorbeeld niet toegelicht waarom de Commissie kiest voor een passief recht op kennisneming en niet voor een actief recht op kennisgeving. Ook geeft de Commissie niet aan waarom wel een recht op verwijdering van gegevens wordt voorgesteld (zonder daarbij overigens aan te geven *waaruit* verwijdering zal moeten plaatsvinden) en niet een recht op vernietiging van gegevens.

Tot slot wijst de Commissie er op dat met het oog op overgangsrechtelijke aspecten voor artikel 10 geen additioneel artikel wordt voorgesteld. In de ogen van de Commissie zijn de huidige wetgevingsinitiatieven voldoende om de gevolgen van de voorgestelde verandering in de Grondwet door te laten werken in formele wetgeving. Het lijkt er echter meer op dat de Commissie voorstelt artikel 10 van de Grondwet aan te passen aan de thans in voorbereiding zijnde WBP. Het is de vraag in hoeverre daarmee wordt aangesloten bij het beginselachtige karakter van een Grondwet.

Het recht op vertrouwelijke communicatie

Artikel 13

1. Ieder heeft het recht vertrouwelijk te communiceren.
2. Dit recht kan bij de wet worden beperkt, op last van de rechter, of indien de beperking in het belang van de nationale veiligheid plaatsvindt, met machtiging van een bij wet aangewezen minister.
3. Degene van wie dit recht wordt beperkt, wordt van die beperking zo spoedig mogelijk in kennis gesteld. In bij de wet bepaalde gevallen kan in het belang van de strafvordering of in het belang van de nationale veiligheid de kennisgeving worden uitgesteld. Indien het belang van de nationale veiligheid zich blijvend tegen de kennisgeving verzet, kan, in bij de wet bepaalde gevallen, de kennisgeving achterwege worden gelaten.
4. De wet stelt regels ter bescherming van de vertrouwelijkheid van communicatie.

De door de Commissie voorgestelde omvorming van het brief-, telefoon- en telegraafgeheim tot een algemeen recht op vertrouwelijke communicatie doet sterk denken aan de grondwetswijziging die de regering in 1997 al voorstelde, maar die na vele misverstanden, wijzigingen en amendementen, uiteindelijk op tijdgebrek in de Eerste Kamer strandde.¹²(ITeR nr. 13), Deventer: Kluwer 1999. Het basisidee van beide

¹²*Kamerstukken II 1997/98*, 25 443, nr. 1; Zie over de parlementaire behandeling van dit voorstel R. Kasperen, A. Hofman & J. Verbeek, *Vertrouwelijkheid van e_mail*

voorstellen is hetzelfde. De techniek-afhankelijke opsomming van beschermde communicatiemiddelen uit het huidige artikel 13 wordt vervangen door een algemeen recht op vertrouwelijke communicatie dat alle communicatie moet beschermen die zich 'objectief' leent voor geheimhouding. Het voordeel van deze open formulering is dat de grondwettelijke bescherming van vertrouwelijke communicatie niet afhankelijk is van de stand van de techniek. Het belangrijkste nadeel is dat niets in de bepaling de formele wetgever belet om de beschermwaardigheid van een communicatiemiddel naar eigen behoefte uit te leggen. Zeker in een systeem als het onze, waarin de rechterlijke macht de interpretatie van de Grondwet van de wetgevende macht niet kan corrigeren, biedt de voorgestelde vage grondwetsbepaling de burger dus maar weinig zekerheid.¹³ Het tegenvoorstel van de Tweede Kamer waarin aan de opsomming van traditionele middelen de zinsnede 'daarmee vergelijkbare communicatietechnieken' werd toegevoegd, scoort op dat punt beter.¹⁴ Dat voorstel verwerpt de Commissie echter, nota bene met het argument dat de 'open aanbouw-bepaling' een blanco volmacht aan de wetgever zou bevatten.¹⁵ Van de discussie in de Tweede Kamer heeft de Commissie wel geleerd om vertrouwelijke communicatie een uniforme hoge bescherming te geven. In het voorstel van de Commissie, is voor iedere inbreuk op vertrouwelijke communicatie een rechterlijke last noodzakelijk.

Ook in andere opzichten correspondeert het advies aan de regering met het voorstel van de regering. Zo zijn in beide voorstellen twee additionele leden opgenomen waarin de overheid wordt verplicht ten eerste om betrokkene in beginsel op de hoogte te stellen van een inbreuk op zijn vertrouwelijke communicatie en ten tweede om de vertrouwelijke communicatie ook in horizontale verhoudingen te beschermen. De opname van een notificatieplicht bevordert de transparantie van het overheidsoptreden en volgt bovendien uit de eis van artikel 13 EVRM dat iedereen daadwerkelijk moet kunnen opkomen tegen een schending van zijn rechten.¹⁶ De toekenning van horizontale werking aan het recht op vertrouwelijke communicatie geeft uitdrukking aan het algemeen aanvaarde idee dat de rechten van de burger ook bescherming behoeven tegen andere machten dan overheidsmacht. Wat opvalt is dat de Commissie (anders dan de regering) verschillende bewoordingen gebruikt voor de bescherming in verticale en horizontale verhoudingen. In verticale verhoudingen wordt de vertrouwelijke communicatie als zodanig beschermd,

¹³Een meerderheid van de Commissie pleit voor invoering van constitutionele toetsing, maar wil haar keuze voor een techniek-onafhankelijke formulering van de grondrechten daar niet afhankelijk van maken. Zie blz. 49 van het rapport.

¹⁴*Kamerstukken I*, 1997/98, 25 443, nr. 232.

¹⁵Zie blz. 152 van het rapport.

¹⁶EHRM 6 september 1978, *Series A*, nr. 28 (Klass); EHRM 2 augustus 1984, *Series A*, nr. 82 (Malone); EHRM 26 maart 1987, *Series A*, nr. 116 (Leander); EHRM 24 april 1990, *Series A*, nr. 176 (Kruslin en Huvig).

terwijl in horizontale verhoudingen alleen de *vertrouwelijkheid* van communicatie bescherming verdient. Dat lijkt te suggereren dat inmengingen die de vertrouwelijkheid niet schenden, maar de communicatie wel verhinderen, zoals de vernietiging van brieven en e-mail berichten, in horizontale verhoudingen ongereguleerd mogen blijven. Ons inziens is er geen goede reden voor dit opmerkelijke verschil in de redactie van het eerste en vierde lid.

Ook ten aanzien van de heikele kwestie van de bescherming van verkeersgegevens nemen regering en Commissie eenzelfde standpunt in. Beide weigeren de bescherming van de verkeersgegevens, dat wil zeggen van gegevens die niet de inhoud van de communicatie maar het communiceren zelf betreffen, een plaats te geven in artikel 13. De Commissie wijst erop dat de bescherming van deze gegevens wel onder het algemene recht op privacy uit artikel 10 Gw zal vallen. De bescherming die aan deze algemene bepaling kan worden ontleend is echter veel minder hoog dan de bescherming die de vertrouwelijke communicatie in artikel 13 krijgt en dat was precies de reden dat de Tweede Kamer het voorstel van de regering op dit punt amendeerde.¹⁷

Het advies inzake vertrouwelijke communicatie overziend, moet worden geconcludeerd dat de Commissie weinig nieuws aan de discussie toevoegt. De Commissie heeft het controversiële regeringsvoorstel uit 1997 vrijwel integraal overgenomen en op een gering aantal punten uitgewerkt. De verwachting is dan ook dat de regering de adviezen van de Commissie inzake artikel 13 graag zal overnemen, maar dat de kritische discussie daarover zich de komende jaren zal herhalen.

Een nieuw grondrecht op toegang tot overheidsinformatie

Nieuw artikel

1. Ieder heeft recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie. Dit recht kan bij of krachtens de wet worden beperkt.
2. De overheid draagt zorg voor de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie.

Inleiding

Naast het wijzigen van bestaande grondrechten, stelt de Commissie¹⁸ in hoofdstuk 7 van haar rapport voor, in het verlengde van haar taakopdracht, een nieuw grondrecht met betrekking tot overheidsinformatie in hoofdstuk 1 van de Grondwet op te nemen. Dit

¹⁷ *Kamerstukken II* 1998/99, 25 443, nr. 13.

¹⁸ Ofschoon hier steeds gesproken zal worden over de Commissie, zij er op gewezen dat het voorstel slechts met steun van de grootst mogelijke meerderheid is opgesteld: lid Donner deelt de redenering en het voorstel voor een nieuw artikel niet (zie noot 48 van het rapport).

grondrecht zou de burger een subjectief recht moeten geven op toegang tot bij de overheid berustende informatie en de overheid de zorgplicht opleggen bij haar berustende informatie (praktisch) toegankelijk te maken. Artikel 110 Gw zou hiertoe niet toereikend zijn. Tegelijkertijd zou (onder meer) de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) omgevormd moeten worden tot de ‘Wet op de overheidsinformatie’, waarin uitzonderingen op de voorgestelde algemene openbaarheidsregel opgenomen zouden moeten worden. Voorwaar een stoutmoedig voorstel, mede gezien de kousevoetenmanier waarop toegang tot overheidsinformatie de afgelopen jaren is behandeld en, ofschoon het initiatief prijzenswaardig is, het lijkt dan ook zeer de vraag of dit voorstel niet een brug te ver is.

Waarom een nieuw grondrecht?

Kort gezegd is de Commissie van mening dat het huidige aanbod van grondwettelijke bepalingen dat ziet op overheidsinformatie ontoereikend is. In haar analyse besteedt zij de meeste aandacht aan artikel 110 Gw¹⁹ dat luidt: “De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij wet te stellen”. Met de parlementaire geschiedenis in de hand, stelt de Commissie vast dat het hier niet gaat om een algemene verplichting voor de overheid dan wel een subjectief vrijheidsrecht van burgers. Dit moet veranderen, zo meent de Commissie, want digitale informatieverstrekking van overheidswege kan leiden tot versterking en revitalisering van democratische processen en voorts noopt de verschuiving van het politieke debat van het Binnenhof naar andere maatschappelijke fora tot een dergelijke transparantie. Tevens, zo stelt de Commissie, biedt elektronische informatievoorziening de mogelijkheid het legaliteitsbeginsel te *upgraden*. De Commissie voegt hieraan toe dat met name de praktische aspecten van toegankelijkheid van overheidsinformatie in deze tijd steeds belangrijker gaat worden²⁰. Ook hier ligt volgens de Commissie een belangrijke en vooral (pro-)actieve taak voor de overheid.

Het voorstel van de Commissie

Teneinde tegemoet te komen aan de tekortkomingen van artikel 110, bevat het eerste lid een subjectief toegangsrecht voor de burger en een daarmee corresponderende verstrekingsverplichting van de overheid. Twee begrippen staan centraal: ‘overheid’ en

¹⁹ De andere bepalingen die de Commissie noemt betreffen: artikel 7, 22 derde lid, 66, 68, 88, 89 derde lid, 95 en 121 van de Grondwet; vanwege de indirecte relatie met openbaarheid van overheidsinformatie zullen deze verder onbesproken blijven.

²⁰ Hierbij verwijst de Commissie naar Bovens die een onderscheid heeft gemaakt tussen fysieke, financiële en intellectuele toegankelijkheid. Zie M.A.P. Bovens, Informatierechten. Preadvies voor de Nederlandse Vereniging voor de Wijsbegeerte van het Recht, R&R, *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechtstheorie*, 1999, nr. 2, p. 113.

‘bij de overheid berustende informatie’ Het begrip overheid zou een ruime betekenis moeten hebben: niet alleen bestuursorganen (als bedoeld in de Wob), maar ook de Staten Generaal, de rechterlijke macht, de Raad van State, de Nationale Ombudsman, de Algemene Rekenkamer, adviescolleges en privaatrechtelijke organisaties (voor zover met openbaar gezag bekleed) vallen hieronder. Ook het tweede begrip (‘bij de overheid berustende informatie’) breekt met de Wob-terminologie: het gaat om alle informatie, niet alleen informatie die een bestuurlijke aangelegenheid betreft. Ook informatie die niet is neergelegd in documenten (bijvoorbeeld mondelinge informatie) valt onder het bereik van het begrip. De ruime formulering van het eerste lid zou ertoe nopen wetgeving te creëren die beperkingen aan het recht op toegang stelt. In dit kader suggereert de Commissie de Wob om te vormen tot “een meer algemene Wet op de overheidsinformatie”. Het tweede lid is geformuleerd als een sociaal grondrecht: de overheid heeft de zorgplicht informatie actief toegankelijk te maken. Blijkens de toelichting wordt hier bedoeld op praktische aspecten als kenbaarheid, vindbaarheid, beschikbaarheid, hanteerbaarheid, betrouwbaarheid en duidelijkheid²¹. Hoe dit moet gebeuren zegt het voorstel evenwel niet.

Commentaar op het voorstel

Het voorstel verdient lof vanwege de onorthodoxe aanpak. Het is evenwel de vraag of het onderwerp dat de Commissie wenst te regelen wel “voldoende constitutionele rijpheid” vertoont. De (reacties op de) beleidsinitiatieven van de afgelopen jaren²² tonen aan dat er ‘in het veld’ weerstand bestaat tegen een al te voortvarend beleid op dit gebied. Daarbij komt nog dat het tweede lid van het voorstel serieuze gevolgen zou kunnen hebben voor de organisatie en werkwijze van overheidsinstellingen en dan met name voor de zogeheten *back office*.²³ Kortom, men kan zich serieus afvragen of de Nederlandse overheid, in de meest brede zin van het woord, wel klaar is voor de fundamentele

²¹ In dezelfde zin reeds A.A.L. Beers, *Informatica Publica, publieke toegankelijkheid van elektronische overheidsinformatie*, Den Haag: Rathenau Instituut, 1996; studie 34, p. 13 en H. Bouwman et al., *Een schat aan informatie, een onderzoek naar de toegankelijkheid van elektronische overheidsinformatie*, Den Haag: Rathenau Instituut, 1996; W 49, p. 34.

²² Hierbij valt te denken aan de *switch* die de regering maakte in de nota ‘Naar toegankelijkheid van overheidsinformatie’ (Kamerstukken II 1996-1997, 20 644, nr. 30), nadat de ‘BIOS-3’ nota (Kamerstukken II 1994-1995, 20 644, nrs. 22-23) een veel frivoler beleidslijn had aangekondigd (zie ter zake A.A.L. Beers, een bedenkelijk standpunt over digitale openbaarheid, *Computerrecht* 1997/5, p. 214-218).

²³ Immers, lid 2 zou ertoe nopen dat overheidsinstellingen het perspectief te veranderen: informatie (en menskracht daaromheen) dient nu ook klantgericht te georganiseerd te worden en dit vereist een geïntegreerde (en met andere instellingen afgestemde) informatievoorzieningsstrategie (hierbij valt te denken aan standaards en zoekmachines).

veranderingen die het voorstel van de Commissie teweeg zou brengen. We zullen het snel genoeg merken.

Overige grondrechten

De Commissie heeft tot slot zeven overige grondwetsartikelen beschouwd, waarvan alleen het petitierecht volgens de Commissie tot aanpassing kan nopen. Misschien had de Commissie ook wel iets kunnen zeggen over de ‘bewoonbaarheid’ van *Cyberspace* en de bescherming van het *cyber*-leefmilieu: strekt de zorgplicht van de overheid zich ook uit over *spam* als ‘milieuvervuiling’ van *Cyberspace* (zie artikel 21 Gw)? Er lijkt ons echter geen grond om andere artikelen te wijzigen in het licht van de taakstelling van de Commissie, dus wij beperken ons hier tot een selectie.

Petitierecht

Artikel 5

Ieder heeft het recht verzoeken bij het bevoegd gezag in te dienen.

De Commissie stelt voor het schriftelijkheidsvereiste in het huidige artikel 5 Gw te schrappen. Hoewel wij ons kunnen vinden in het resultaat, vinden we de argumentatie van de Commissie wat zwak. De achtergrond van het schriftelijkheidsvereiste is namelijk, zoals het rapport toelicht, dat petitie niet *mondeling* mogen worden ingediend - men was bijvoorbeeld bang dat grote volksmenigten in persoon bij de bevoegde macht hun belangen zouden komen voordragen. Het is volgens de Commissie de vraag of de bezwaren tegen mondelinge petitie nog wel valide zijn. Deze redenering heeft niets te maken met het digitale tijdperk. Ook in 1983 was de vrees voor petitionerende volksmenigten weinig valide meer, terwijl het in het digitale tijdperk vooral gaat om de vraag of ook elektronische petitie mogelijk zijn.

Belangrijker is de vraag of onder de term ‘schriftelijk’ ook elektronische wijzen van petitioneren kunnen worden verstaan. Volgens de Commissie is dat onduidelijk. De rechtszekerheid kan dan eisen het vereiste te schrappen. Ook hier hapert de argumentatie van de Commissie.²⁴ Zo noemt zij als argument *voor* het schrappen dat “het huidige schriftelijkheidsvereiste een belemmering lijkt om in regelgeving inzake verzoekschriften ook een dergelijke [elektronische] mogelijkheid te introduceren”, terwijl we een alinea verderop als *tegenargument* het omgekeerde lezen, namelijk dat “de huidige tekst van artikel 5 aan een andere dan schriftelijke vorm van indiening in juridische zin niet in de weg staat”. Is het vereiste nu een belemmering of niet?

Het recht tot vereniging, vergadering en betoging

²⁴Zie blz. 198 van het rapport.

De artikelen 8 en 9 Gw behoeven geen aanpassing, omdat ze voldoende techniek-onafhankelijk zijn. Een elektronische ‘vereniging’ wordt voldoende grondwettelijk beschermd (“Het recht tot vereniging wordt erkend.”), wat overigens losstaat van de mogelijkheid om in het privaatrecht vormvereisten te stellen als de vereniging aanspraak wil maken op bepaalde rechtsgevolgen. De ‘vergadering’ lijkt oorspronkelijk een fysiek gebeuren, omdat de wetsgeschiedenis aangeeft dat daartoe een aantal personen daadwerkelijk bijeenkomt. Via een teleologische interpretatie vat de Commissie hier echter ook ICT-vergaderingen onder, zoals telefonische, video- en *chat*-vergaderingen. De beperkingsgrond ‘het belang van het verkeer’ is hierbij voldoende flexibel, omdat dit ook kan slaan op het belang van het Internetverkeer - denk aan een *chat*-vergadering die de elektronische snelweg dreigt te verstoppert. Bij een elektronische ‘betoging’ denkt de Commissie aan *e-sit-ins* en *jamming* (zoals het gelijktijdig massaal gebruiken van dubieuze trefwoorden om het wereldwijde af luisternetwerk Echelon in de soep te draaien).²⁵ Dit zijn leuke voorbeelden, al denken wij bij een e-betoging eerder aan Internet-acties zoals de *Blue Ribbon Campaign for free speech* (een massale demonstratie tegen censuur op weblocaties door een gemeenschappelijk blauw lintje)²⁶.

Onaantastbaarheid van het lichaam en huisrecht

De behandeling van artikel 11 Gw, de onaantastbaarheid van het lichaam, is mager. De Commissie volstaat met één voorbeeld, telechirurgie. Telechirurgie (waarbij een arts via een on-line verbinding een robot aanstuurt die opereert) noopt niet tot aanpassing van het artikel. Wij hadden echter liever een analyse gelezen van andere mogelijke bedreigingen van de lichamelijke integriteit in het digitale tijdperk, zoals de alomtegenwoordige elektromagnetische straling en vooral aan biometrie, waarbij een deel van het lichaam gebruikt wordt ter identificatie (denk bijvoorbeeld aan een digitaal paspoort dat beveiligd is met een iris- of handpalmscan). En wat verder in de toekomst: heeft een *intelligent agent*, een stukje software dat als verlengde van een persoon het Internet afstruint om slimme taken uit te voeren, ook recht op lichamelijke integriteit? De Commissie had deze ontwikkelingen op zijn minst kunnen noemen.

Het huisrecht van artikel 12 Gw is vooral relevant vanwege de mogelijkheid om binnen een woning af te luisteren. Dat kan door binnen te treden en een microfoon te plaatsen, maar ook met een richtmicrofoon van buiten de woning. Het eerste valt wel onder artikel 12, het tweede niet. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is dat ongerijmd, omdat de precieze techniek voor het te beschermen belang natuurlijk niet moet uitmaken. Maar volgens de Commissie is het geen bezwaar, omdat alle af te luisteren gesprekken in de woning toch onder het nieuw voorgestelde artikel 13 Gw vallen. Dat gaat, in de nieuwe redactie, immers ook gewone gesprekken (directe communicatie) omvatten, en die zijn -

²⁵Zie blz. 204 van het rapport.

²⁶Zie <<http://www.eff.org/blueribbon.html>>.

binnen het huis - van nature vertrouwelijk. De Commissie concludeert daarom dat de gesignaleerde ongerijmdheid voor de bescherming van grondrechten geen bezwaar is. Hierbij maakt de Commissie echter een denkfout. Met een (richt)microfoon kan men namelijk niet alleen gesprekken afluisteren, maar ook wat iemand in z'n eentje doet: iets intikken²⁷ of via spraakherkenning invoeren in de computer. Voor dit soort gevallen blijft de ongerijmdheid bestaan: wil justitie dit afluisteren, dan kan zij door te kiezen voor een richtmicrofoon in plaats van voor het plaatsen van een microfoontje in een lamp de voorwaarden uit de beperkingsgrond van artikel 12 Gw omzeilen. Nu ook artikel 13 Gw hierop niet van toepassing is, rest de eenzame huisbewoner slechts het vangnet van artikel 10. De voorwaarden van aanwijzing van een bevoegde autoriteit en de notificatieplicht vallen dan buiten de Grondwetsbescherming. Dit lijkt ons onwenselijk.

Een andere vraag is of ook computervredebreuk (*hacken*, zie artikel 138a Sr) inbreuk kan maken op het huisrecht - men dringt immers binnen in de computer. Dit is relevant gezien de discussie over *hacken* als opsporingsmethode²⁸ en de voorgestelde bevoegdheid tot *hacken* in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.²⁹ Helaas heeft de Commissie ook dit niet betrokken in haar beschouwingen.

Conclusie

Onze algemene conclusie luidt dat de Commissie 'Grondrechten in het digitale tijdperk', gelet op haar moeilijke en verantwoordelijke taak en op de korte termijn waarbinnen zij die heeft volbracht, noeste arbeid heeft verricht, hetgeen zonder meer heeft geleid tot een rapport met zinnige voorstellen. Wel merken wij daarbij op dat de argumentatie en onderbouwing van de voorstellen hier en daar nogal wankelt en gebrekkig is.

Met betrekking tot artikel 7 laat de Commissie nogal wat onduidelijkheden bestaan over de beperkingsclausules. In het bijzonder wanneer sprake is van preventieve, repressieve, inhoudelijke en niet-inhoudelijke beperkingen wordt niet duidelijk.

Onduidelijk is bijvoorbeeld ook of het grondrecht op privacy nu wel of niet doorwerkt in horizontale verhoudingen. Dit grondrecht lijkt bovendien eerder aangepast te worden aan de thans in voorbereiding zijnde WBP dan dat aan het grondrecht een aan de ICT-ontwikkelingen aangepast beginselkarakter wordt gegeven.

Het grondrecht op vertrouwelijke communicatie bevat helaas weinig nieuws ten opzichte van het regeringsvoorstel uit 1997. Wij verwachten dan ook dat de moeizame discussie van toen over de reikwijdte van dit grondrecht zich zal herhalen.

Het voorstel om een nieuw grondrecht op toegang tot overheidsinformatie in te voeren, getuigt van moed en verdient zonder meer waardering. Niettemin vragen wij ons af of een dergelijk voorstel constitutioneel gezien wel voldoende 'gerijpt' is. Het is met name

²⁷ Door analyse van toetsaanslagen valt goed te reconstrueren wat iemand intikt.

²⁸ J.L.M. Boek, 'Hacken als opsporingsmethode onder de Wet BOB', *NJB* 2000, p. 589-593.

²⁹ *Kamerstukken II*, 1997/98, 25 877, nrs. 1-2; zie artikel 24.

Nouwt, J., Blok, P.H., Koops, B.J., Schellekens, M.H.M., Schreuders, E. & Vries, M. de (2000). Grondrechten in het digitale tijdperk. Verschenen in *Nederlands Juristenblad*, 75(27), 1321-1327

de vraag of overheidsinstanties uit een organisatorisch oogpunt al klaar zijn om aan de realisatie hiervan tegemoet te kunnen komen.

Wat de overige grondrechten betreft, zijn wij het eens met het voorstel van de Commissie om het schriftelijkheidsvereiste in het petitierecht te schrappen. Met betrekking tot het recht op lichamelijke integriteit is de Commissie ten onrechte niet ingegaan op serieuze bedreigingen daarvan in het digitale tijdperk. Tenslotte heeft de Commissie nog onvoldoende duidelijk gemaakt of bijvoorbeeld de term 'binnentreden' ook elektronisch zou kunnen of moeten worden opgevat, alsmede of de term 'communicatie' in artikel 13 Gw ook 'communicatie met zichzelf' omvat.

Al met al bieden de voorstellen van de Commissie voldoende stof voor politieke en maatschappelijke discussie.