

Vergaderjaar 2017–2018

**34 516**

## **Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling**

**E**

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 9 januari 2018

#### **1. Inleiding**

In het door de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis van de Koning vastgestelde nader voorlopig verslag inzake het voorstel van wet houdende verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling hebben de leden van de fractie van het CDA een aantal nadere vragen aan de regering gesteld. Met belangstelling heb ik kennisgenomen van deze vragen en de opmerkingen.

In deze brief ga ik, mede namens de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, de Minister van Justitie en Veiligheid, en de Minister voor Rechtsbescherming, in op de gestelde vragen.

#### **2. Over het toevoegen van een algemene bepaling**

De leden van de fractie van het CDA vragen op welke wijze de algemene bepaling, alsmede de interpretatie die de regering daar tot op heden aan heeft gegeven, daadwerkelijk concrete handvatten biedt aan de (grond-)wetgever voor door hem te maken afwegingen. Welke waarborg biedt de algemene bepaling bij toekomstige wijzigingen van de Grondwet, anders dan de waarborgen die de Grondwet ook op dit moment al biedt? Genoemde leden vragen zich af of hiervoor niet een verdergaande interpretatie van het begrip «democratische rechtsstaat» vereist is.

De algemene bepaling benadrukt de waarborgfunctie van de Grondwet, in relatie tot de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Deze omvatten het kader waarin de rest van de Grondwet moet worden begrepen. De genoemde explicitering heeft aldus betekenis in het licht van de juridisch-staatkundige functie van de Grondwet en geeft daarbij een belangrijk signaal af. Dat signaal bindt de grondwetgever aan de verplichtingen voortvloeiend uit de algemene bepaling. Juist deze expliciet gemaakte relatie geeft de algemene bepaling haar functie en

toegevoegde waarde ten opzichte van de huidige situatie. De regering is het met de leden eens dat het voorstel alleen niet genoeg is om de grondrechten en de democratische rechtsstaat te waarborgen. Daar is meer voor nodig, maar het voorstel draagt daar wel aan bij. Overigens sluit de explicitering in de algemene bepaling aan bij de opvatting van de regering zoals weergegeven in het regeerakkoord, namelijk dat onze Grondwet geen symbolisch relict uit het verleden is, maar een teken van de trots, vrijheden, rechten en plichten die horen bij Nederland, het Nederlandschap en de democratische rechtsstaat. De Grondwet verdient onderhoud en bekendmaking, aan Nederlanders en aan nieuwkomers.<sup>1</sup> Ook daarvoor kan de algemene bepaling -hoewel niet primair beoogd - van nut zijn. De kernfunctie blijft echter het beoogde rechtsgevolg van dit voorstel, namelijk dat de inhoud van de Grondwet en daarmee ons (staatkundig) bestel in overeenstemming is met de algemeen aanvaarde rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan ons constitutioneel bestel. Evengoed heeft de regering er bewust voor gekozen om geen specifieke inkleuring of nadere interpretatie te geven van het concept van democratie of van de democratische rechtsstaat in de algemene bepaling. De sobere en korte formulering biedt ruimte aan meerdere vormen van democratie en (daarmee) van democratische rechtsstaat. Wel brengt het tot uitdrukking dat moet zijn voldaan aan de algemeen aanvaarde uitgangspunten van elke democratische rechtsstaat, zoals dat er ten minste sprake moet zijn van periodieke vrije verkiezingen, gebondenheid van de staat aan het recht (legaliteitsbeginsel), scheiding van machten (althans *check and balances*), de aanwezigheid van onafhankelijke rechtspraak en grondrechten. Daarnaast brengt het begrip democratische rechtsstaat tot uitdrukking dat democratie en rechtsstaat nauw, zo niet onlosmakelijk, met elkaar zijn verbonden. De open en bondige formulering past bij het karakter van de Nederlandse Grondwet en laat veel ruimte aan de inrichting van het Nederlandse staatsmodel. Niettemin wordt ermee geëxpliciteerd dat een staatsinrichting die zich niet kenmerkt door de hiervoor genoemde uitgangspunten of beginselen, zich niet verhoudt tot de Grondwet. Het streven zo'n ander staatsmodel in te voeren zou een wijziging van onder andere de algemene bepaling vergen. Deze omvat aldus een argumentatiedrempel, ervan uitgaande dat de in de algemene bepaling tot uitdrukking gebrachte beginselen als zodanig niet ter discussie staan bij voornoemd streven. Zo maakt de algemene bepaling een subtiel maar niet verwaarloosbaar verschil voor onze Grondwet en democratische rechtsstaat.

### **3. Democratie, rechtsstaat en grondrechten**

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de Grondwet op dit moment reeds concrete regels geeft ten aanzien van machtenscheiding, onafhankelijke rechtspraak en grond- en mensenrechten; drie van de vier door de regering genoemde kenmerken van de rechtsstaat. Alleen het legaliteitsbeginsel is niet constitutioneel verankerd, aldus de leden van de CDA-fractie. Deze leden vragen de regering te onderbouwen waarom juist opname van de algemene bepaling tot een versterking van de democratische rechtsstaat zou leiden, en niet de codificatie van het legaliteitsbeginsel.

Het legaliteitsbeginsel is onbetwist als pijler van iedere rechtsstaat. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel omschrijft de regering dit beginsel dan ook als een van de vier vereiste kenmerken daarvan. De andere drie kenmerken zijn, zoals deze leden terecht vermelden en ook hiervoor benoemd, de machtenscheiding, de onafhankelijke rechtspraak en de grond- en mensenrechten. Het voorstel beoogt slechts de begin-

<sup>1</sup> Regeerakkoord Vertrouwen in de toekomst (2017), blz. 2.

selen van de democratische rechtsstaat, tezamen met de grondrechten, te expliciteren in de Grondwet. Daarmee wordt hun normativiteit benadrukt en wordt invulling gegeven aan het uitgangspunt dat de Grondwet, als primair juridisch-staatkundig basisdocument van het staatsbestel, de essentialia daarvan dient uit te drukken (vgl. Kamerstukken II 2011/12, 31 570 B (motie-Engels c.s.) en Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 20, (kabinetsreactie op het rapport van de staatscommissie Grondwet)). Met de voorgestelde algemene bepaling staat de regering nadrukkelijk een sobere regeling voor, zoals ook door mijn ambtsvoorganger is uiteengezet tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer waarin diverse amendementen aan de orde waren, waaronder een amendement om mede het legaliteitsbeginsel in de Grondwet te verankeren.<sup>2</sup> Zoals de betrokken leden terecht vermelden, geeft de Grondwet concrete regels ten aanzien van de machtenscheiding, onafhankelijke rechtspraak en grond- en mensenrechten. Dat gebeurt op verschillende wijzen. Voor grond- en mensenrechten geldt dat zij uitdrukkelijk zijn gecodificeerd in de Grondwet. De Grondwet bevat voorts bepalingen die deels invulling geven aan de vereiste kenmerken van machtsverspreiding en onafhankelijke rechtspraak, ondanks dat ze daar niet als zodanig zijn geëxpliciteerd. De regering is van oordeel dat dit laatste ook geldt voor het legaliteitsbeginsel. Er zijn tal van bepalingen in de Grondwet waaruit het belang van dit beginsel kan worden afgeleid. Het legaliteitsbeginsel heeft de regering omschreven als dat machtsuitoefening door de overheid alleen mag plaatsvinden op grond van een wet en binnen de door het recht getrokken grenzen. Hoe deze grenzen worden getrokken – het wetgevingsproces – regelt de Grondwet bijvoorbeeld in de artikelen 81 tot en met 89. Ook de beperkingsclausules bij grondrechten kunnen gezien worden als een uiting van het legaliteitsbeginsel. Daarnaast is het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel opgenomen in artikel 16 van de Grondwet. Verder wijs ik erop dat – ook vanuit het kader van het legaliteitsbeginsel – niet alleen de bevoegdheden van het bestuur en de wetgever, maar tevens die van de rechterlijke macht een grondslag hebben in de Grondwet.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
K.H. Ollongren

---

<sup>2</sup> Amendement-Van Engelshoven (Kamerstukken II 2016/17, 34 516, nr. 9), verworpen (voor: GroenLinks, DENK en D66).