

Vergaderjaar 2011–2012

**31 570**

## **Herziening Grondwet**

**A**

### **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 3 februari 2012

De leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin<sup>1</sup> hebben kennisgenomen van het rapport van de Staatscommissie Grondwet<sup>2</sup>, alsmede van de kabinetsreactie<sup>3</sup> daarop.

In de aanloop naar het beleidsdebat over dit onderwerp op 7 februari 2012 hebben de leden van diverse fracties een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 23 januari 2012.

De minister heeft op 2 februari 2012 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin,  
Fred Bergman

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), Dupuis (VVD), Kox (SP), Sylvester (PvdA) (*vice-voorzitter*), Engels (D66) (*voorzitter*), Thissen (GL), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Meurs (PvdA), Vliegenthart (SP), De Vries-Leggedoor (CDA), Lokin-Sassen (CDA), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Barth (PvdA), Ter Horst (PvdA), Koole (PvdA), Van Dijk (PVV), Klever (PVV), Sørensen (PVV), Schouwenaar (VVD)

<sup>2</sup> Brief en rapport zijn ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 147 443

<sup>3</sup> Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 147983.01

## BRIEF AAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN KONINKRIJKSRELATIES

Den Haag, 23 januari 2012

De leden van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin hebben met belangstelling kennisgenomen van de kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie Grondwet van 11 november 2010.<sup>1</sup> In de aanloop naar het beleidsdebat over deze materie op 7 februari aanstaande leggen de leden van diverse fracties een aantal vragen aan u voor. De commissie ontvangt de antwoorden op deze vragen graag uiterlijk op **vrijdag 3 februari 2012, 12:00 uur**.

### Algemeen

De leden van de fractie van de **VVD** hebben kennisgenomen van de kabinetsreactie. Zij hebben nog een vraag met betrekking tot artikel 7 van de Grondwet.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het rapport van de Staatscommissie Grondwet en de reactie daarop van het kabinet. Zij onderschrijven de conclusie dat een algemene wijziging van de Grondwet niet nodig is. Niettemin nopen enkele ontwikkelingen in politiek en samenleving alsmede de reactie van het kabinet op de adviezen van de staatscommissie tot enkele vragen.

De leden van de fractie van **D66** hebben met gevoelens van teleurstelling kennisgenomen van de kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie Grondwet. Zoals op vrijwel alle dossiers die betrekking hebben op de inrichting en de werking van ons staatsbestel en de bestuurlijke organisatie, trekt het kabinet zich ook ten aanzien van de vraag naar de actualiteit van de Grondwet terug achter de dijken van de bestaande orde. Van daaruit wordt elke suggestie om de staatsrechtelijke en bestuurlijke status quo te doorbreken afgewezen. In de defensief getoonzette formuleringen klinken termen als «onvoldoende rijpheid», «geen dringende behoefte», «in de praktijk geen probleem», «niet overtuigd van de noodzaak», «te onbepaald om houvast te bieden», «te weinig eenduidigheid», «te weinig afbakening», «onvoldoende aanleiding», «weinig meerwaarde», «niet het juiste moment», «niet wenselijk», «kabinet is hiervan geen voorstander» enz. Het kabinet hecht er simpelweg aan de bestaande functie, kenmerken en blijkbaar ook de inhoud van de Grondwet te behouden. Slechts de in het coalitieakkoord gemaakte afspraken over de vermindering van de leden van de Staten-Generaal zullen in procedure worden gebracht, maar daarop zijn – paradoxaal genoeg – alle voorgaande kwalificaties nu juist wel van toepassing. Deze leden vragen zich in gemoede af hoe de leden van de Staatscommissie aankijken tegen de conclusie van de eerstverantwoordelijke minister dat de betekenis van hun rapport vooral gelegen is in «het leveren van een bijdrage aan vaak langdurige discussies die bijdragen aan de legitimiteit van het bestel». In het kader van de schriftelijke voorbereiding op het over dit thema geplande plenaire debat beperken de aan het woord zijnde leden zich voorshands tot het stellen van vragen die beogen op een aantal punten een nadere motivering c.q. verduidelijking van het kabinet te krijgen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben van de kabinetsreactie kennisgenomen. Deze geeft aanleiding tot enige vragen.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2011/12, 31 570, nr. 20.

Het lid van de fractie van de **SGP** heeft van de kabinetsreactie kennisgenomen. Dit lid wenst naar aanleiding daarvan enige vragen te stellen.

### **Herzieningsprocedure Grondwet**

Het kabinet duidt de vigerende procedure tot herziening van de Grondwet als een vertaling van een norm die de (Grond)wetgevende organen zou verplichten slechts dan tot een wijziging van de Grondwet over te gaan, als deze berust niet alleen op de voorgeschreven gekwalificeerde, maar tevens stabiele meerderheid in de volksvertegenwoordiging. In het verlengde daarvan hecht het kabinet blijkbaar veel waarde aan het in acht nemen van zorgvuldigheid bij het maken van afwegingen in het stadium voorafgaand aan de toepassing van de herzieningsprocedure. Het kabinet legt hier een relatie met bepaalde motieven die aan voorstellen tot wijziging van de Grondwet ten grondslag liggen. In dat verband wijst het kabinet op opvattingen over karakter en functie van de Grondwet. Bij de leden van de **D66**-fractie roepen deze opmerkingen een aantal vragen op. Wat verstaat het kabinet in het kader van de voorgeschreven gekwalificeerde meerderheid onder een stabiele meerderheid in de volksvertegenwoordiging? Wat bedoelt het kabinet precies met de term «zorgvuldigheid in het stadium voorafgaand aan de afweging over een mogelijke toepassing van de herzieningsprocedure»? Waar het kabinet duidt op bepaalde motieven die aan voorstellen tot wijziging van de Grondwet ten grondslag liggen, heeft het kabinet dan mede het oog op het (politieke) motief de staatsrechtelijke en staatkundige status quo te handhaven en uit dien hoofde structureel af te zien van een substantiële, bijvoorbeeld op een systematische en beginselmatige modernisering van de Grondwet gerichte wijziging? Ook vragen deze leden welke van de sinds 1815 tot stand gebrachte grondwetsherzieningen onder deze veronderstelde regel vallen. Tot slot vragen deze leden in hoeverre het voornemen van het kabinet om het aantal leden van de Staten-Generaal te reduceren berust op een dringende maatschappelijke en/of staatsrechtelijke/staatkundige noodzaak en/of op in regelgeving reeds bevestigde en maatschappelijk breed gedragen opvattingen.

### **Functie en kenmerken van de Grondwet**

De leden van de fractie van **D66** delen de waarneming van het kabinet dat over de functies en kenmerken van de Grondwet verschillend wordt gedacht, al bestaat over de typering van de Grondwet ondanks verschillende bewoordingen en verschillende accenten een redelijke mate van consensus. Het kabinet legt niettemin een eigen accent met het benadrukken van de stabiliserende werking van de Grondwet in de politieke praktijk en stelt af dat de Grondwet deze functie op zijn minst adequaat vervult. Ook deze invalshoek roept bij de aan het woord zijnde leden vragen op. In de waarneming van deze leden, maar bijvoorbeeld ook van de vertrekkende vice-president van de Raad van State, mr. H.D. Tjeenk Willink, is de normatieve werking van het staatsrecht, en zeker die van onze beginselarme en veel leemten bevattende Grondwet, in de loop der jaren afgenomen. In de politieke wetenschappen en staatsrechtswetenschap wordt al enige decennia vastgesteld dat politieke regels en gebruiken de politieke praktijk veel sterker normeren en structureren dan constitutioneelrechtelijke normen. Waarin ziet het kabinet in dat licht nu precies de stabiliserende werking van de huidige Grondwet voor de politieke praktijk?

Hoe zou het kabinet de «maatschappelijke functie» van de (een) grondwet willen omschrijven en waarom zou die functie van de Nederlandse Grondwet van weinig of ondergeschikte betekenis zijn? Het lid van de

**SGP**-fractie krijgt graag een nadere toelichting op deze stelling in de kabinetsreactie.

### **De waarde van de Grondwet**

De leden van de **D66**-fractie hebben met verbazing de cursieve passage op p. 3 en 4 van de kabinetsreactie over de waarde van de Grondwet gelezen. Voorafgaand aan een staatsrechtelijk-historische exercitie stelt het kabinet vast dat de vraag naar de waarde van de Grondwet op het tweede plan is geraakt. Graag horen deze leden waar deze waarneming op is gebaseerd. Voorzover de waarde van de Grondwet nog een formulering vraagt, sluit het kabinet c.q. de minister zich aan bij de «gematigde en praktische» overweging van Struycken uit 1912, dat de waarde van de Grondwet is gelegen in de mate waarin men er in slaagt haar uitsluitend te veranderen wanneer zij de natuurlijke ontwikkeling van het staatsleven in de weg staat. Graag ontvangen deze leden een nadere uitleg van deze 100 jaar oude formulering, met name van de term «natuurlijke».

### **Noodzaak tot herziening**

In de reactie op het rapport van de staatscommissie wordt gesteld dat het kabinet geen voorstellen tot wijziging van de Grondwet zal entameren wanneer een dringende politieke en/of maatschappelijke behoefte en voldoende constitutionele rijpheid ontbreken. Kan het kabinet aangeven waarin die prangende maatschappelijke behoefte en voldoende constitutionele rijpheid gelegen zijn bij het voorstel om het aantal zetels in de Tweede en Eerste Kamer terug te brengen naar 100 respectievelijk 50? De leden van de fractie van de **PvdA** krijgen graag een nadere toelichting.

Als de leden van de fractie van **D66** het goed zien, interpreteert het kabinet het advies van de staatscommissie aldus dat nu ons constitutionele bestel geen direct gevaar loopt, wijzigingen van de Grondwet niet noodzakelijk zijn. Dit lijkt niet geheel aan te sluiten bij het oordeel van de staatscommissie dat er voldoende aanleiding is de Grondwet op bepaalde punten wel degelijk aan te passen en aldus «bij de tijd» te houden. Graag vragen deze leden om welke reden het kabinet het element van constitutioneel gevaar zodanig lijkt te benadrukken dat daarin de suggestie besloten ligt dat uitsluitend in het geval dat staat en constitutie gevaar lopen constitutionele aanpassingen in de rede zouden liggen. Kan het kabinet een indruk geven van het type gevaren waaraan wij in dat verband moeten denken? In dat licht vragen deze leden voorts op welke regel of beginsel de veronderstelling van het kabinet is gebaseerd dat voor een wijziging van de Grondwet een dringende juridische en/of maatschappelijke noodzaak vereist is in de zin van in regelgeving reeds bevestigde en maatschappelijk breed gedragen aanpassingen.

De reactie van het kabinet op de voorstellen van het rapport van de Staatscommissie Grondwet is niet alleen gereserveerd, maar vooral ronduit afwijzend, zo constateren de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. De brede bezinning die in de afgelopen jaren op gang is gekomen met betrekking tot de functie, betekenis en inhoud van de Nederlandse Grondwet wordt teruggebracht tot een smal spoor van functionele argumentatie waarop alleen dat wat past binnen het programma van dit kabinet genade kan vinden. Tekenend is het misverstand met betrekking tot de zogenaamde «basispresumptie» van de staatscommissie, namelijk de versterking van de normatieve functie van de Grondwet. Dit zijn niet de woorden van de staatscommissie zelf. De staatscommissie meent dat het niet bij de tijd brengen van de Grondwet op het punt van onder meer de grondrechten en de digitalisering ertoe

leidt dat de Grondwet aan normativiteit inboet. Tegen deze achtergrond spreekt de staatscommissie van een noodzakelijke versterking van het normatief karakter van de Grondwet. Dat is iets anders dan het aanvaarden van een «basispresumptie». Die vermeende basispresumptie is echter wel het voornaamste argument van het kabinet om de belangrijkste voorstellen van de Staatscommissie af te wijzen. De taak van de staatscommissie was te adviseren met betrekking tot de «noodzaak tot wijziging van de Grondwet». De afwijzing van de wijzigingsvoorstellen van de staatscommissie behoeft naar de mening van de aan het woord zijnde leden een bredere argumentatie dan het kabinet nu geeft door aan te geven dat het niet eens is met de vermeende «basispresumptie» van de staatscommissie. De aan het woord zijnde leden ontvangen deze bredere argumentatie graag alsnog.

Het lid van de fractie van de **SGP** wil graag weten hoe het kabinet het standpunt beoordeelt dat enerzijds geen noodzaak tot wijziging van de Grondwet bestaat, terwijl anderzijds de eis wordt geteld dat de Grondwet «bij de tijd» moet worden gehouden. Kan het kabinet hier een toelichting op geven?

### **Democratische rechtsstaat en algemene bepaling**

De leden van de **PvdA**-fractie nemen in de samenleving een ontwikkeling waar naar het minder vanzelfsprekend accepteren van de grondslagen van de democratische rechtsstaat, die zorgen baart. De instituties en uitspraken van de rechterlijke macht worden vaker dan voorheen bekritiseerd. De bescherming van de rechten van minderheden wordt in het publieke debat, ook door enkele politici, soms van ondergeschikt belang gevonden. Is het kabinet het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de grondslagen van democratische rechtsstaat het waard zijn voortdurend te worden onderschreven? Zo ja, op welke wijze wil het kabinet dan de kennis over de Grondwet en het draagvlak van de democratische rechtsstaat onder de bevolking bevorderen? Licht daar volgens het kabinet ook een rol voor het onderwijs, dat structureel aandacht zou kunnen besteden aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat?

Het kabinet heeft ervoor gekozen geen initiatief te nemen tot een «algemene bepaling» in de Grondwet, zoals die door de staatscommissie is geadviseerd. Onder welke omstandigheden zou het kabinet het wel denkbaar achten dat besloten zou worden tot opnemings van een algemene grondwettelijke bepaling dat Nederland een democratische rechtsstaat is?

Het voorstel van de staatscommissie in de Grondwet een algemene bepaling op te nemen stuit af op de opvatting van het kabinet dat dit voorstel niet bijdraagt aan het streven van het vorige kabinet om de Grondwet een meer maatschappelijke functie te geven. De leden van de **D66**-fractie zijn geneigd het kabinet daarin te volgen. Waar zij het kabinet moeilijk in kunnen volgen, zijn de overige motieven om in de Grondwet niet expliciet neer te leggen dat Nederland een democratische rechtsstaat is, dat de staat de grondrechten en fundamentele rechtsbeginselen eerbiedigt en dat openbaar gezag alleen wordt uitgeoefend op (Grond-)wettelijke grondslag. Het betreft hier een verdienstelijke beschrijving van een aantal fundamentele beginselen die verbonden zijn met de principes van rechtsstaat en democratie. De staatscommissie verdedigt dit voorstel in dat perspectief met de gedachte dat daarmee het normatieve karakter van de Grondwet wordt versterkt. Deze leden begrijpen niet goed welke staatsrechtelijke bezwaren nu precies tegen dit voorstel kunnen worden ingebracht. De door het kabinet ingebrachte bedenkingen overtuigen

allerminst, reden om het kabinet ook op dit punt de volgende vragen voor te leggen.

In welk opzicht zou het opnemen van een dergelijk constitutioneel voorschrift, dat in de moderne grondwetten van vrijwel alle moderne westerse staten voorkomt, een anomalie zijn? Wat is in de huidige tijdgeest nu precies het voordeel van een sobere Grondwet? En wat is nu precies het bezwaar tegen een mogelijk uit het opnemen van een dergelijke algemene bepaling voortvloeiende verdergaande modernisering van de Grondwet? Waarom ziet het kabinet c.q. de minister daarop voorhand geen noodzaak toe? Gaat het kabinet liever door met de in de huidige Grondwet nog steeds gewekte illusie dat het staatsgezag uiteindelijk niet berust op bijvoorbeeld het democratische beginsel van de volkssoevereiniteit, maar op het koninklijk gezag? Op welke grond zou een algemene bepaling met een moderne en met de constitutionele werkelijkheid overeenstemmende karakterisering van de Nederlandse staat, mede gelet op het in artikel 120 opgenomen toetsingsverbod van wetten aan de Grondwet voor de rechter, tot een grotere rol van de rechter bij de uitleg van de Grondwet leiden? En wat is dan vervolgens het bezwaar daartegen? Meent het kabinet wellicht dat de dominante rol van de politieke partijen hierdoor in gevaar zou kunnen komen? De aan het woord zijnde leden ontvangen van het kabinet graag een uitvoerig beargumenteerde reactie op de gestelde vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** zijn ook op onderdelen van het advies ontevreden over de inhoudelijke reactie van het kabinet. Het is niet duidelijk waarom het kabinet een algemene bepaling afwijst. De zin van zo'n algemene bepaling is niet alleen ontleend aan de wens de Grondwet een andere functie te geven, zoals het kabinet stelt, maar mede om een staatsrechtelijke omissie goed te maken. Een algemene bepaling versterkt niet het «verklarend of declaratoir» karakter van de Grondwet, maar moet gezien worden als versterking van de waarborgende betekenis van de Grondwet. Overigens zijn de aan het woord zijnde leden benieuwd naar de «kanttekeningen» die het kabinet zou plaatsen bij de door de staatscommissie voorgestelde inhoud van de algemene bepaling (p. 6 van de kabinetsreactie).

### **Rechter en rechtspraak**

Naar het oordeel van de leden van de **PvdA**-fractie kan het goed functioneren van de rechtsstaat (met name de bescherming van grondrechten en het leerstuk van evenwicht en scheiding der machten) ook onder druk komen te staan door de cumulatie van overheidsmaatregelen die zijn ingegeven door overwegingen van efficiency. Die (voorstellen tot) maatregelen variëren van de verhoging van de griffierechten, de bestuurlijke boete en de OM-afdoening tot en met een advocatenboete.<sup>1</sup> Is het kabinet het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de rechtsstaat ook noodzakelijke kosten met zich meebrengt? Waar ligt volgens het kabinet de grens voorbij welke efficiencymaatregelen prohibitief zijn voor de toegang tot de rechter? Acht het kabinet het niet passeren van die grens voldoende verzekerd door artikel 17 van de Grondwet?

Hoofdstuk 6 van de Grondwet (over de rechterlijke macht) viel buiten de opdracht van de staatscommissie, die daarover dan ook geen voorstellen doet, maar niettemin constateert dat, «hoewel er van onverenigbaarheid niet direct sprake lijkt te zijn, er in elk geval wel spanning bestaat tussen enerzijds art. 113, lid 1, Grondwet, dat bepaalt dat de berechting van strafbare feiten is opgedragen aan de rechterlijke macht, en anderzijds strafoplegging door in eerste instantie een ander orgaan dan de rechter. Deze onderwerpen moeten naar het oordeel van de commissie worden

---

<sup>1</sup> G.S.A. Dijkstra, «Opsteltens advocatenboete bewijst dat efficiency boven rechtsstaat gaat; Minister wil «ongegrunde» beroepen laten afdoen door griffie», *NRC-Handelsblad* 2 november 2011.

bezien in breder verband». Volgens de staatscommissie verdient heel hoofdstuk 6 van de Grondwet aandacht. Is het kabinet het met deze laatste constatering van de staatscommissie eens? En kan het kabinet uiteenzetten waarom het de aanbeveling van de staatscommissie tot nader onderzoek over deze complexe materie niet heeft overgenomen? Is het kabinet bereid dit alsnog te overwegen?

Kan het kabinet in dit verband ook zijn visie geven op de wenselijkheid van constitutionele toetsing, waarover een initiatiefwetsvoorstel nog voor tweede lezing in behandeling moet komen?

De leden van de fractie van **D66** hebben gelezen dat de staatscommissie unaniem adviseert in de Grondwet bepalingen op te nemen over het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter. Tevens hebben zij begrepen dat de staatscommissie de opneming van deze rechten uit strikt juridisch oogpunt niet noodzakelijk acht, omdat vergelijkbare verdragsrechten als zodanig deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde. Het kabinet deelt die opvatting, en verbindt daaraan de conclusie dat het opnemen van deze rechten in de Grondwet achterwege kan worden gelaten. De aan het woord zijnde leden vragen zich af of het kabinet ook op dit punt niet te voorzichtig is. Kan met recht en reden worden vastgesteld dat in onze rechtsorde en in ons verre van eenduidige en consistente systeem van rechtsbescherming in voldoende mate de toegang tot de rechter en de waarborging van een eerlijk proces is gewaarborgd? Deze leden willen daarvan graag overtuigd worden en nodigen het kabinet daartoe ook uit. Kan ook worden volgehouden dat er geen sprake is van een dringende noodzaak om een al jarenlang lopende discussie nu eens te beslechten, althans daarin verdere stappen te zetten? Bijvoorbeeld de aanhoudende roep om meer eenheid in de rechtspraak, of de zorg over een verdragsconforme mate van onpartijdigheid van de rechtspraak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, en zeker ook het al vele jaren in discussie zijnde voorstel voor het afschaffen van het in artikel 120 opgenomen toetsingsverbod voor de rechter. Graag ontvangen deze leden een nadere motivering van het kabinet om, mede in het licht van de door hen gemaakte opmerkingen, ook op dit punt te kiezen voor passiviteit.

## **Grondrechten**

De staatscommissie adviseert om artikel 7 van de Grondwet (vrijheid van meningsuiting) aan te passen. Het verbod van voorafgaand verlof om gedachten of gevoelens te openbaren in het huidige lid 1 is beperkt tot de drukpers. Dit is uit de tijd. Verder bepaalt lid 2 dat de wet regels stelt omtrent radio en televisie en er geen voorafgaand toezicht is op de inhoud van een radio- of televisie-uitzending. Ook dit is uit de tijd. Het kabinet ziet weinig meerwaarde in de door de staatscommissie voorgestelde wijziging van artikel 7 ten opzichte van de huidige formulering van de grondwetsbepalingen en de verdragsrechten. De leden van de **VVD**-fractie staan positief tegenover de strekking van het advies van de staatscommissie, namelijk om ook dit grondrecht techniekonafhankelijk te formuleren. Nu het kabinet wel het advies volgt om artikel 13 (briefgeheim) aan te passen door dit techniekonafhankelijk te formuleren, zien deze leden niet in waarom de techniekonafhankelijkheid niet ook tot uitdrukking zou moeten worden gebracht in het grondwetsartikel dat de vrijheid van meningsuiting moet beschermen. Het argument dat de bepaling open begrippen kent waarmee zowel de wetgever als de rechter afdoende uit de voeten kunnen om de vrijheid van meningsuiting te beschermen overtuigt de leden van de VVD-fractie niet. Deze leden zien dan ook graag een nadere motivering van het kabinet op dit punt tegemoet.

Een van de voorstellen van de staatscommissie op het terrein van de grondrechten is om aanpassingen te plegen in de formuleringen van de artikelen 7 en 10, mede in het licht van hun verdragsrechtelijke equivalenten (de artikelen 10 en 8 EVRM). Ook deze suggesties wijst het kabinet van de hand, in dit geval omdat dit weinig meerwaarde zou hebben. De leden van de fractie van **D66** zouden graag vernemen waarop het kabinet de opvatting baseert dat de rechter met de huidige grondwettelijke formuleringen afdoende uit de voeten kan om de vrijheid van meningsuiting en de persoonlijke levenssfeer te beschermen. Met name ten aanzien van artikel 7 mag men in de ogen van deze leden met recht de vraag stellen of de constitutionele houdbaarheid van de aldaar gebezigde, deels complexe en deels gedateerd aandoende formuleringen niet verstreken is. Zou men niet kunnen zeggen dat de techniekafhankelijke verwoording van de beschermde uitingen de normatieve betekenis van dit artikel in de weg staat en bovendien achter loopt bij de verwante verdragsrechten? Bestaat op dit punt ook niet het risico van onnodige vraagstukken en inconsistenties in de uitleg van deze bepaling? Voorts ontvangen deze leden graag een toelichting op het oordeel van het kabinet dat het, gelet op de internationale ontwikkelingen rondom de bescherming van persoonsgegevens, nu niet het juiste moment zou zijn om op dit punt een grondwetswijziging te overwegen.

Het verdeelde advies van de staatscommissie op het punt van de opnemings van bepaalde grondrechten in de Grondwet is voor het kabinet reden tot een afwijzend oordeel. Op de vraag of het recht op leven een plaats verdient in de Grondwet geeft het kabinet zelf geen inhoudelijk antwoord. Ook bij een verdeeld advies kan het kabinet eigen conclusies trekken, zo menen de leden van de fractie van de **ChristenUnie**. Deze leden zijn benieuwd naar de mening van het kabinet met betrekking tot het al dan niet opnemen van een recht op leven in de Grondwet.

Het lid van de fractie van de **SGP** vraagt het kabinet hoe het de toegankelijkheid van de Grondwet voor de burger beoordeelt indien hem rechtstreeks verbindende bepalingen of hem toekomende rechten wel in het Europese of internationale recht zijn opgenomen, maar niet in de Grondwet, terwijl evenmin de doelstelling geldt dat de Grondwet in dit opzicht een duplicaat zou behoren te vormen. Hoe kan de Grondwet in dit opzicht tegemoet komen aan de behoefte van de burger?

Kan het kabinet enige sprekende voorbeelden uit de rechtspraak geven die zijn stelling onderbouwen dat de normatieve betekenis van artikel 13 van de Grondwet de wetgever en de rechter in de weg staat? Waarom is het sinds 1997, toen de regering voorgesteld heeft om artikel 13 aan te passen, niet tot aanpassing gekomen?

### **Internationale rechtsorde**

Ook de voorstellen van de staatscommissie inzake de relatie van de Grondwet en de internationale rechtsorde worden door het kabinet afgewezen, zo constateren de leden van de fractie van de **PvdA**. Zo is het kabinet er geen voorstander van om aan artikel 90 Grondwet, luidende dat de regering de internationale rechtsorde bevordert, de woorden «en de Europese rechtsorde» toe te voegen. Een redengeving is vrijwel afwezig. Kan het kabinet deze alsnog verschaffen?

Bij het afwijzen van de voorstellen tot uitbreiding of aanpassing van de grondrechtencatalogus in de Grondwet (met als uitzondering artikel 13 inzake het briefgeheim) verwijst het kabinet terecht naar de in verdragen verankerde grondrechten. Het is de fractie van de **PvdA** opgevallen dat het kabinet daarbij uitsluitend verwijst naar het EVRM. Kan het kabinet



bevestigen dat naar zijn oordeel de grondrechten zoals opgenomen in multilaterale verdragen, waaronder het VN-verdrag tegen rassendiscriminatie, het Internationale Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) en het Anti-Folterverdrag, evenzeer genoemd kunnen worden aangezien vele van de daarin opgenomen grondrechten ook voor iedere burger in Nederland rechtstreekse werking kunnen hebben?

Zou de door een deel van de staatscommissie bepleite nationale rechterlijke toetsing van besluiten van volkenrechtelijke organisaties aan fundamentele beginselen van de Nederlandse rechtsstaat naar het oordeel van het kabinet op gespannen voet kunnen komen te staan met bijvoorbeeld de in artikel 25 Handvest van de Verenigde Naties neergelegde verplichting van de leden van de VN «to accept and to carry out the decisions of the Security Council» die de Veiligheidsraad nodig oordeelt ter handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid?

De leden van de fractie van **D66** menen dat het rapport van de staatscommissie op het terrein van de buitenlandse betrekkingen een aantal waardevolle inzichten en suggesties bevat. Niettemin stellen zij tegelijkertijd vast dat het kabinet ook op dit punt alle aanbevelingen terzijde legt. Ook hier rijst de vraag of dit niet al te defensief is. Zo meent het kabinet dat de suggestie om in artikel 90, dat een opdracht bevat voor de regering de internationale rechtsorde te bevorderen, tevens te verwijzen naar de Europese rechtsorde, noodzaak noch aanleiding bestaat. Een verdere argumentatie ontbreekt. Graag zouden deze leden vernemen welke motivering het kabinet aan deze conclusie ten grondslag legt. Evenmin ziet het kabinet aanleiding een wijziging aan te brengen in de goedkeuringsprocedures van internationale verdragen. De bestaande verhouding tussen effectief regeringshandelen in het internationale verkeer en een zo groot mogelijke zeggenschap van het parlement is naar het oordeel van het kabinet thans evenwichtig geregeld. Daarmee is geen bevredigend antwoord gegeven op de vraag waarom aan een aanpassing van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, waarin wordt gewaarborgd dat een ieder verbindende verdragsbepalingen niet zonder parlementaire goedkeuring in werking kunnen treden, geen behoefte zou bestaan. Een laatste aanbeveling van de staatscommissie betreft het meer expliciet vastleggen van de norm, dat het sluiten en goedkeuren verdragen die in strijd komen met de kern van onze constitutionele rechtsorde niet mogelijk is. Ook wat betreft deze kwestie vragen deze leden een nadere reactie van het kabinet.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** constateren dat het kabinet geen wijzigingen wil aanbrengen in de wijze waarop de Grondwet functioneert in relatie tot de doorwerking van internationaal recht in onze rechtsorde. De staatscommissie is helder over haar uitgangspunt: zij wil de «traditionele openheid van de Nederlandse Grondwet jegens de internationale rechtsorde behouden». De kern van de discussie is steeds geweest of de Nederlandse Grondwet niet nadrukkelijker als poortwachter moet fungeren en het parlement de mogelijkheid moet hebben de doorwerking van internationaal recht te toetsen. Over dit principiële vraagstuk, waarover de staatscommissie zich uitsprak, zouden de aan het woord zijnde leden graag een beschouwing van het kabinet ontvangen.

Het lid van de **SGP**-fractie vraagt het kabinet toe te lichten waarom het meent dat reeds «voldaan is aan de motie-Van der Staaij, waarin de regering is verzocht criteria aan te geven voor het bepalen van verdragen die in aanmerking zouden komen voor een goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid, indien het voorstel van de staatscommissie wordt overgenomen».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 37.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin ziet met belangstelling uit naar uw reactie. Zoals reeds gesteld in de inleiding ontvangt zij deze graag uiterlijk op **vrijdag 3 februari 2012, 12:00 uur**.

Voorzitter van de vaste Commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin (BZK/AZ)  
Prof. mr. J.W.M. Engels

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 februari 2012

Per brief van 23 januari jl. heeft de voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat/Algemene Zaken en Huis der Koningin van uw Kamer mij een aantal vragen voorgelegd met het oog op het beleidsdebat over de kabinetsreactie op het advies van de Staatscommissie Grondwet van 11 november 2010 in uw Kamer op 7 februari aanstaande en daarbij aangegeven de antwoorden graag uiterlijk te ontvangen op vrijdag 3 februari 2012, 12:00 uur. In reactie op dit verzoek ga ik in het hiernavolgende, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, graag in op de gestelde vragen. Bij de beantwoording houd ik de clustering en volgorde aan van de voorgelegde vragen.

Voorafgaand aan deze beantwoording wens ik te benadrukken met interesse te hebben kennis genomen van de gestelde vragen en het zeer te waarderen dat mij deze gelegenheid is geboden om de kabinetsreactie op het advies van de staatscommissie Grondwet nader toe te lichten ter voorbereiding op het beleidsdebat met uw Kamer. De Grondwet geldt als anker van ons constitutioneel bestel; zij biedt het kader en de grondregels voor de uitoefening van overheidsmacht en constitueert daartoe de belangrijkste overheidsambten, kent bevoegdheden toe aan die ambten en reguleert de verhoudingen tussen de ambten en van de ambten met burgers. De zorgvuldigheid die is vereist bij de naleving en bij de uitleg van de Grondwet, is daarom evenzeer aangewezen bij het overwegen van wijzigingen ervan. Ik hecht er aan hier nogmaals te benadrukken dat het kabinet het advies van de staatscommissie Grondwet zeer waardeert. Ongeacht het al dan niet overnemen van aanbevelingen van een staatscommissie die als specifieke taak heeft gehad te adviseren over mogelijke wijzigingen van de Grondwet, dragen de adviezen en de onderbouwingen ervan bij aan de ideeënvorming over de uitleg van de Grondwet en over de betekenis ervan in de politieke praktijk en in de rechtspraak. Dit is reeds in zich zelf van waarde. De reactie van het kabinet op het advies van de staatscommissie dient dan ook in dit breder perspectief te worden gezien.

### **Herzieningsprocedure Grondwet**

De leden van de **D66**-fractie stellen een aantal vragen met betrekking tot de procedure tot herziening van de Grondwet zoals verwoord in de kabinetsreactie. Zij vragen in de eerste plaats wat het kabinet in het kader van de voorgeschreven gekwalificeerde meerderheid verstaat onder een stabiele meerderheid in de volksvertegenwoordiging. In de passage van de kabinetsreactie waarop de vragenstellers doelen, meldt het kabinet dat de bijzondere procedure tot wijziging van de Grondwet zoals opgenomen in artikel 137 van de Grondwet met zich brengt dat de Grondwet slechts kan worden gewijzigd indien die wijziging berust op een stabiele en ruime meerderheid in de volksvertegenwoordiging. Met de kwalificatie «stabiele» duidt het kabinet op een bijzondere eigenschap van de meerderheid die is vereist voor een herziening van de Grondwet. Niet alleen is een ruime meerderheid vereist, zoals tot uitdrukking is gebracht in het vereiste – in tweede lezing – van een gekwalificeerde meerderheid, maar ook zijn twee lezingen voorgeschreven, hetgeen betekent dat de meerderheid die aanvankelijk – in eerste lezing – in beide Kamers aanwezig was, er na de ontbindingsverkie-

zingen nog steeds – en zelfs versterkt – moet zijn. Op dat laatste vereiste duidt het woord «stabiel». De spreekwoordelijke «waan van de dag» kan aldus nimmer tot een grondwetswijziging leiden.

Het kabinet heeft in zijn reactie op het advies van de staatscommissie tot uitdrukking gebracht dat zorgvuldigheid niet alleen is vereist bij de besluitvorming tot wijziging van de Grondwet zoals neergelegd in de bijzondere herzieningsprocedure van de Grondwet, maar ook bij het maken van afwegingen in het stadium voorafgaand aan de toepassing van die herzieningsprocedure. De leden van de fractie van D66 vragen wat moet worden verstaan onder dat «voorafgaande stadium». Het gaat dan om de fase van besluitvorming om al dan niet voorstellen tot wijziging van de Grondwet voor te bereiden. Hiermee heeft het kabinet beoogd te benadrukken dat bij de totstandkoming van voorstellen tot wijziging van de Grondwet reeds in de voorfase zorgvuldigheid is aangewezen. Mede vanwege de zware procedure, moeten dergelijke wijzigingsvoorstellen op een breed draagvlak kunnen rekenen en moeten ze extra goed worden doordacht.

Aan voorstellen tot wijziging van de Grondwet liggen bepaalde motieven ten grondslag, zo heeft het kabinet betoogd in zijn reactie op het advies van de staatscommissie. Die motieven zijn veelal gebaseerd, meer of minder expliciet, op een bepaalde opvatting over het karakter en de functie van de Grondwet. Het kabinet acht het goed voorstelbaar dat dit geldt voor veel van de sinds 1815 tot stand gebrachte grondwetsherzieningen. Als een denkbaar en op zich zelf genomen legitiem motief rekent het kabinet ook, daarnaar gevraagd door de leden van de D66-fractie, een (politiek) motief de staatsrechtelijke en staatkundige status quo te handhaven en uit dien hoofde structureel af te zien van een substantiële, bijvoorbeeld op een systematische en beginselmatige modernisering van de Grondwet gerichte wijziging. Evenwel kan daarbij de vraag rijzen welke opvatting over het karakter en de functie van de Grondwet aan dat motief ten grondslag ligt. Voor wat betreft de onderbouwing van het voornemen van het kabinet om via een Grondwetswijziging het aantal leden van de Staten-Generaal te reduceren, verwijs ik naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel dat dit voorjaar bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.

### **Functie en kenmerken van de Grondwet**

Voor wat betreft de functies van de Grondwet onderscheidt het kabinet in zijn reactie op het advies van de staatscommissie Grondwet de maatschappelijke functie, de juridisch-normatieve en de politiekstabiliserende functie.

Gevraagd door de leden van de **D66**-fractie waarin de politiekstabiliserende functie tot uitdrukking komt, kan onder andere worden gewezen op de grondrechten, de machtenspreiding, regels over verkiezing en besluitvorming, de positie van de rechter in het bestel en de herzieningsprocedure. De Grondwet brengt evenwicht aan tussen het politieke en rechtstatelijke. Zij vormt de neerslag van historische verworvenheden en vormt uitdrukking van continuïteit in het staatsbestel in een wereld van veranderingen. De Grondwet borgt, maar biedt tegelijkertijd de mogelijkheid tot aanpassing aan bestendige, duurzame ontwikkelingen, die kan rekenen op een stabiele meerderheid in de volksvertegenwoordiging. Daarin is de politiekstabiliserende functie van de Grondwet als staatkundige basisregeling naar het oordeel van het kabinet gelegen. Aldus functioneert de Grondwet naar het oordeel van kabinet goed of op zijn minst adequaat.

In het kader van de genoemde onderscheiden functies van de Grondwet verstaat het kabinet onder de maatschappelijke functie van een grondwet, daarnaar gevraagd door het lid van de **SGP**-fractie, primair zijn educatieve, samenbindende of inspirerende functie in de samenleving, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de *Constitution* van de Verenigde Staten en de Duitse *Grundgesetz*. Deze «sterke» grondwetten zijn bron van «*Verfassungspatriotismus*», grondslag voor nationale trots en identificatie. Deze maatschappelijke functie is naar het oordeel van het kabinet gering bij de Nederlandse Grondwet, zoals onder andere ook de Raad van State in zijn advies over de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet en de Nationale Conventie in zijn advies uit 2006 aangaven. Het kabinet acht deze geringe functie verklaarbaar vanuit de totstandkoming-geschiedenis van de Nederlandse Grondwet en de ontwikkeling van het staatkundig bestel, waarin geen radicale wijzigingen gepaard met nieuwe grondwetten hebben plaats gevonden zoals in bepaalde ons omringende landen. Wijzigingen in het staatsbestel konden in de geldende tekst of buiten die tekst om worden verwerkt.

### **De waarde van de Grondwet**

Met betrekking tot de waarde van de Grondwet heeft het kabinet in zijn reactie op het advies van de staatscommissie gesteld dat de belangstelling daarvoor de laatste decennia op een tweede plan is geraakt. Gevraagd door de leden van de **D66**-fractie waarop deze waarneming van het kabinet is gebaseerd, wens ik voorop te stellen of te verduidelijken hetgeen het kabinet heeft beoogd weer te geven met de desbetreffende stelling of waarneming, namelijk dat een (existentieel) debat over de bestaansgrond van de Grondwet de laatste decennia niet of nauwelijks meer is gevoerd. Deze indruk heeft het kabinet uit eigen waarneming, en ziet deze bevestigd, althans niet weersproken in enige staatsrechtelijke beschouwingen hieromtrent, zoals van de voormalige vice-president van de Raad van State in diens algemene beschouwingen respectievelijk de publicaties Barkhuysen/Van Emmerik/Voermans e.a., *De Nederlandse Grondwet geëvalueerd*, 2009, p. 28 en P.W.C. Akkermans, *De kwetsbare Grondwet*, Zwolle 1995.

Voorts wijzen de leden van de **D66**-fractie erop dat het kabinet, voor zover de waarde van de Grondwet nog een formulering vraagt, zich aansluit bij de «gematigde en praktische» overweging van Struycken uit 1912, dat de waarde van de Grondwet is gelegen in de mate waarin men er in slaagt haar uitsluitend te veranderen wanneer zij de natuurlijke ontwikkeling van het staatsleven in de weg staat. Deze leden vragen een nadere uitleg van deze formulering, met name van de term «natuurlijke». Het citaat waarnaar de leden van de D66-fractie (deels) verwijzen, is gebruikt om het midden aan te geven tussen twee tegenover elkaar staande uitgesproken opvattingen over de waarde van de Grondwet in een periode dat deze waarde onderwerp was van debat, namelijk in het begin van de vorige eeuw. In het citaat wordt mede tot uitdrukking gebracht dat zorgvuldig dient te worden omgegaan met de Grondwet en terughoudendheid dient te worden betracht met wijzigingen ervan. Deze zienswijze past ook in die van het huidige kabinet. De Grondwet moet continuïteit bieden, omdat zij het fundament vormt van de democratische rechtsstaat, en tegelijkertijd moet zij duidelijkheid bieden over de grondwettelijke waarborgen als bestendige veranderingen in de samenleving daartoe noodzaken.

### **Noodzaak tot herziening**

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen of het kabinet kan aangeven waarin die prangende maatschappelijke behoefte en voldoende constitutionele rijpheid gelegen zijn bij het voorstel om het aantal zetels in de

Tweede en Eerste Kamer terug te brengen naar 100 respectievelijk 50. Zoals geantwoord op een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie, zal het kabinet op deze vraag ingaan bij gelegenheid van de indiening van het wetsvoorstel tot herziening van de Grondwet op dit punt.

De leden van de **D66**-fractie geven aan de kabinetsreactie zo te lezen dat het kabinet het advies van de staatscommissie aldus interpreteert dat nu ons constitutionele bestel geen direct gevaar loopt, wijzigingen van de Grondwet niet noodzakelijk zijn. Dit lijkt, zo geven deze leden aan, niet geheel aan te sluiten bij het oordeel van de staatscommissie dat er voldoende aanleiding is de Grondwet op bepaalde punten wel degelijk aan te passen en aldus «bij de tijd» te houden. In verband hiermee vragen zij om welke reden het kabinet het element van constitutioneel gevaar zodanig lijkt te benadrukken dat daarin de suggestie besloten ligt dat uitsluitend in het geval dat staat en constitutie gevaar lopen constitutionele aanpassingen in de rede zouden liggen.

Het kabinet ziet geen aanleiding om tot herziening van de Grondwet op verschillende onderdelen over te gaan om uiteenlopende redenen, zoals die zijn weergegeven in de kabinetsreactie. Daarbij gaat het er onder meer om dat het kabinet constateert dat wijziging van de Grondwet volgens de staatscommissie niet noodzakelijk is in zoverre het constitutioneel bestel geen gevaar loopt zonder wijziging of strikt juridisch niet noodzakelijk is in zoverre wijzigingsvoorstellen geen extra rechtsbescherming bieden. Daarnaast wenst het kabinet vast te houden aan de bestaande functie en kenmerken van de Grondwet en ziet het geen aanleiding om te komen tot een (normatief) versterkte en toegankelijker Grondwet. Voorts blijken de thema's waarover de staatscommissie heeft geadviseerd thans nog onvoldoende constitutionele rijpheid te vertonen, mede tot uitdrukking komend in de verdeeldheid binnen de staatscommissie ten aanzien van veel van die onderwerpen en in nadien verschenen staatsrechtelijke beschouwingen over het advies. Hiermee wenst het kabinet de bij de leden van de D66-fractie kennelijk aanwezige twijfel weg te nemen of het kabinet slechts wijziging van de Grondwet noodzakelijk zou achten indien het constitutionele bestel direct in gevaar zou lopen; dat is namelijk niet het geval. Dit neemt niet weg dat de eventuele aanwezigheid van genoemd direct gevaar wel een positieve indicatie kan zijn om tot Grondwetswijziging over te gaan. In zoverre acht het kabinet het relevant dat de staatscommissie tot de conclusie is gekomen dat van een dergelijk gevaar geen sprake is en verdient deze constatering derhalve aandacht in de beoordeling van het advies door het kabinet. Gevraagd door de leden van de D66-fractie naar een indruk van het type gevaren waaraan gedacht moet worden, wijs ik erop dat de staatscommissie zelf geen invulling heeft gegeven aan dat gevaar voor het constitutioneel bestel. Gedacht kan evenwel worden aan de situatie waarin bijvoorbeeld het functioneren van het grondwettelijk bestel dreigt vast te lopen.

Voorts vragen deze leden op welke regel of beginsel de veronderstelling van het kabinet is gebaseerd dat voor een wijziging van de Grondwet een dringende juridische en/of maatschappelijke noodzaak vereist is in de zin van in regelgeving reeds bevestigde en maatschappelijk breed gedragen aanpassingen.

Volgens het kabinet dragen verschillende factoren eraan bij dat het verstandig is om aanpassingen van de Grondwet te laten voortvloeien uit ontwikkelingen die in de bestaande regelgeving of andere besluiten met voldoende draagvlak zijn bevestigd, dan wel in andere zin breed door de samenleving worden gedragen. Die factoren betreffen onder andere de aard van de herzieningsprocedure van de Grondwet alsmede de functie en kenmerken ervan. Deze opvatting van het kabinet legt nadruk op het codificerende karakter van de Grondwet en is niet uniek. Zij is eerder

verwoord door opeenvolgende kabinetten, onder andere in reactie op het advies van de voormalige commissie Grondrechten in het digitale tijdperk (*Kamerstukken II 2000/01, 27 460, nr. 1*) en op het advies van de Commissie-rechtsgevolgen non-discriminatiegronden artikel 1 Grondwet (*Kamerstukken II 2005/06, 29 355, nr. 7*).

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** geven aan graag een bredere argumentatie te ontvangen voor de afwijzing van de voorstellen van de staatscommissie Grondwet dan het kabinet nu geeft door aan te geven dat het niet eens is met de vermeende «basispresumptie» van de staatscommissie. Ik benut de vraagstelling van deze leden graag om de klaarblijkelijk aanwezige indruk weg te nemen dat de genoemde basispresumptie voor dit kabinet de enige reden zou zijn om de aanbevelingen van de staatscommissie niet over te nemen. Dat is niet het geval, voor de toelichting waarvan ik verwijs naar mijn antwoord op een van de hiervoor gestelde vragen van de leden van de fractie van D66. Het kabinet heeft in zijn oordeel onder andere ook laten meewegen dat de staatscommissie aangeeft dat een wijziging van de Grondwet niet noodzakelijk is en dat verschillende thema's waarover de staatscommissie zich heeft gebogen geen constitutionele rijpheid vertonen. Voor wat betreft de basispresumptie deelt het kabinet de opvatting van de leden van de fractie van de ChristenUnie dat het doel om te komen tot een «versterking van de Grondwet» niet van de staatscommissie zelf afkomstig is. Dit kabinet is echter niet overtuigd van de nastreving van dat doel. Het advies van de staatscommissie heeft het kabinet op dat punt niet kunnen overtuigen, nu naar het oordeel van het kabinet een nadere uitwerking of onderbouwing ervan ontbreekt. Een en ander geldt in het bijzonder voor zover die versterking betrekking heeft op de normativiteit en toegankelijkheid van de Grondwet. Daaraan zou immers de gedachte ten grondslag liggen dat de normativiteit thans niet afdoende zou zijn gewaarborgd en de toegankelijkheid van de Grondwet evenzeer te wensen overlaat. Dit acht het kabinet niet het geval, behoudens voor wat betreft artikel 13 van de Grondwet. Ik teken daarbij aan dat in het bijzonder de bevordering van de toegankelijkheid beperkt realiseerbaar is en geen doel op zich in het licht van de functie van de Grondwet als staatkundig basisdocument.

Het lid van de fractie van de **SGP** vraagt het kabinet hoe het het standpunt beoordeelt dat enerzijds geen noodzaak tot wijziging van de Grondwet bestaat, terwijl anderzijds de eis wordt gesteld dat de Grondwet «bij de tijd» moet worden gehouden. Ik begrijp deze vraag als een vraag naar de beoordeling door het kabinet van genoemd standpunt en de genoemde eis zoals weergegeven door de staatscommissie Grondwet. Volgens het kabinet kan de staatscommissie tot die conclusie komen doordat zij verschillende invullingen geeft aan het criterium dat er een noodzaak dient te zijn voor een wijziging van de Grondwet. Kennelijk is de staatscommissie van oordeel dat er geen noodzaak is in zoverre het bestel niet in gevaar komt, maar wel in zoverre de Grondwet bij de tijd moet worden gehouden. Deze laatste invulling van het noodzaakcriterium acht het kabinet onvoldoende dragend als motief om tot wijzigingen van de Grondwet over te gaan, onder andere omdat onduidelijk is wat er onder kan worden verstaan.

### **Democratische rechtsstaat en algemene bepaling**

De leden van de **PvdA**-fractie geven aan in de samenleving een ontwikkeling waar te nemen naar het minder vanzelfsprekend accepteren van de grondslagen van de democratische rechtsstaat, die zorgen baart. Zij vragen het kabinet of het onderschrijft dat de grondslagen van democratische rechtsstaat het waard zijn voortdurend te worden onderschreven, en zo ja, op welke wijze het kabinet dan de kennis over de Grondwet en

het draagvlak van de democratische rechtsstaat onder de bevolking wil bevorderen? Ligt daar volgens het kabinet ook een rol voor het onderwijs, dat structureel aandacht zou kunnen besteden aan de grondslagen van de democratische rechtsstaat, zo vragen deze leden?

Het kabinet staat pal voor de kernwaarden van de democratische rechtsstaat, voor zijn grondslagen en de verworvenheden ervan. De democratische rechtsstaat vormt het kader waarbinnen beleid en wetgeving tot stand wordt gebracht en dat de mogelijkheid biedt voor rechtsherstel in individuele gevallen. Het belang van de democratische rechtsstaat verdient het herhaaldelijk te worden onderschreven. Kennis van en draagvlak voor de democratische rechtsstaat dient te worden onderhouden en waar nodig te worden bevorderd. Dit is de reden waarom recent ProDemos, Huis voor de democratie en rechtsstaat ([www.prodemos.nl](http://www.prodemos.nl)), is opgericht. Dit Huis organiseert actuele debatten, cursussen en bijeenkomsten en doet gevraagd en ongevraagd onderzoek naar de democratie en de rechtsstaat, en publiceert daarover. Het heeft educatie mede tot taak en faciliteert ook andere (onderwijs)instellingen daarin. Onderwijsinstellingen, waaronder mede begrepen het regulier onderwijs, dragen zelf de verantwoordelijkheid voor hun educatieprogramma. Het regulier onderwijs is daarbij uiteraard gebonden aan de kerndoelen, waarin voor wat betreft het primair voortgezet onderwijs (indirect) zijn opgenomen aspecten van burgerschap, mensenrechten en kinderrechteneducatie. Voorts behoort het tot de taak van het dit jaar operationeel te worden College voor de rechten van de mens om onder andere voorlichting te geven over de rechten van de mens en onderwijs daarover te stimuleren en te coördineren. Kennis over (aspecten van) de democratische rechtstaat wordt ook bevorderd door middel van projectmatige activiteiten, zoals bijvoorbeeld het aangelegde «Grondwetpad» in Den Haag ([www.grondwetpad.nl](http://www.grondwetpad.nl)) en de projectmatige financiële ondersteuning van non gouvernementele organisaties voor onderwijsactiviteiten op dit vlak.

Tot slot wijs ik op de instelling van een Nationaal Comité dat als opdracht van het kabinet heeft gekregen de viering van 200 jaar onafhankelijkheid en de verworvenheden van ons democratisch bestel voor te bereiden. Er zal aandacht zijn voor vijf verworvenheden, namelijk de persoonlijke rechten en vrijheden, gegarandeerd in de Grondwet, een stabiel bestuur in een moderne rechtsstaat, internationale oriëntatie, ruimte voor actief burgerschap en eenheid in verscheidenheid. Elk van deze verworvenheden zal aandacht krijgen in een nationaal evenement op een relevante datum en op een passende plaats. De eerste verworvenheid zal worden gevierd op 29 maart 2014 in Den Haag. Dan zal het precies 200 jaar geleden zijn dat de Grondwet van 1814 werd afgekondigd. Het Nationaal Comité is op dit moment bezig, samen met de gemeente Den Haag, met het vorm geven van een feestelijk programma voor die dag.

De leden van verschillende fracties hebben een aantal vragen over de keuze van het kabinet om geen initiatief te nemen tot opneming van een «algemene bepaling» in de Grondwet, zoals die door de staatscommissie is geadviseerd. De leden van de fractie van de **PvdA** vragen onder welke omstandigheden het kabinet het wel denkbaar zou achten dat besloten zou worden tot opneming van een algemene grondwettelijke bepaling dat Nederland een democratische rechtsstaat is. In aanvulling hierop vragen de leden van de **D66**-fractie onder andere welke staatsrechtelijke bezwaren kunnen worden ingebracht tegen het voorstel van de staatscommissie voor een algemene bepaling. De leden van de fractie van de **ChristenUnie** vragen naar de kanttekeningen die het kabinet zou plaatsen bij de door de staatscommissie voorgestelde inhoud van een algemene bepaling.



Het expliciteren van een aantal beginselen of kernwaarden van het Nederlandse staatsbestel in een algemene bepaling in de Grondwet kan op twee manieren iets toevoegen aan de huidige Grondwet. Ten eerste kan een algemene bepaling explicieter maken welke beginselen de grondslagen van ons staatsbestel vormen, als onderdeel van een streven om de Grondwet een meer educatief, inspirerend en declaratoir karakter te geven. De huidige Grondwet heeft echter een ander, soberder en open, karakter, waarmee overigens ruimte bestaat voor verschillende belevingen van de waarde van de Grondwet. Om die reden, en vanwege het gegeven dat een algemene bepaling niet eerder in enigerlei vorm deel heeft uitgemaakt van de Grondwet, zou de voorgestelde algemene bepaling een anomalie vormen in onze Grondwet(geschiedenis). Deze constatering is op zich geen reden om af te zien van een algemene bepaling, maar zij noopt wel tot een fundamentele herbezinning op de functie en het karakter van de Grondwet, waartoe volgens het kabinet momenteel geen noodzaak bestaat of urgentie aanwezig is. Een tweede manier waarop een algemene bepaling iets zou kunnen toevoegen, is als interpretatierichtsnoer voor andere (grondwettelijke) bepalingen. Volgens de staatscommissie zou de algemene bepaling gebruikt kunnen worden als expliciet toetsingskader voor overheidsbesluiten en algemeen verbindende voorschriften (anders dan wetten in formele zin). Al dan niet bedoeld zou de Grondwetgever hiermee een ontwikkeling in de jurisprudentie in gang kunnen zetten. Rechters zouden invulling moeten geven aan de nieuwe bepaling en de precieze betekenis van de daarin vastgelegde beginselen in concrete gevallen. De rechter zou daardoor een grote rol kunnen krijgen in de uitleg van de Grondwet, terwijl niet of nauwelijks te voorspellen valt waar deze ontwikkeling toe zou leiden. Het kabinet acht het noodzakelijk noch wenselijk om een dergelijke ontwikkeling in gang te zetten, te meer nu de Grondwet op wezenlijke onderdelen is uitgewerkt in wetgeving in formele zin en aldus nadere betekenis en duiding heeft gekregen. Bij het formuleren van een algemene bepaling zou tot slot de vraag rijzen welke beginselen wél een plaats in deze bepaling verdienen, en welke niet. Onvermijdelijk zal daarin een zekere rangorde worden gelezen en zou een debat ontstaan over de vraag welke (selectie van) beginselen nu eigenlijk de fundamenten vormen van onze constitutionele orde. Het zou niet eenvoudig zijn om de uitkomsten van dit debat vast te leggen in een duidelijk geformuleerd wetsartikel.

Een van de kenmerken van de Nederlandse Grondwet is haar soberheid. De Grondwet dient primair als juridisch-staatkundig basisdocument van het staatsbestel en bevat daarom voornamelijk de essentialia daarvan. Deze soberheid sluit aldus aan op de functie van de Grondwet. Zij heeft bovendien tot voordeel, ook in de huidige tijdgeest en daarnaar gevraagd door de leden van de fractie van D66, dat er ruimte bestaat voor flexibiliteit en aanpassing aan de gewijzigde omstandigheden. Daarbij is relevant dat de wetgever elementen uit de Grondwet nader moet of kan uitwerken, zoals op het terrein van de grondrechten bijvoorbeeld is gebeurd met de Algemene wet gelijke behandeling of de Algemene wet op het binnentreden. Bovendien vinden bepaalde onderwerpen, zoals bepaalde mensenrechten, weliswaar geen plaats in de Grondwet, maar zijn zij wel geregeld in internationaal of EU-recht. Voorts heeft de soberheid tot voordeel dat staatsrechtelijk gewoonterecht onder invloed van de omstandigheden zich kan ontwikkelen of kan worden veranderd en dat er ruimte blijft bestaan voor verschillende «belevingen» van de (waarde van de) Grondwet, indien daaraan behoefte zou bestaan. De soberheid van de Grondwet brengt onder andere ook met zich dat daarin niet expliciet is aangegeven wat de herkomst of de grondslag is van het staatsgezag. In de praktijk blijkt er ook geen noodzaak te bestaan om daarover iets te bepalen in de Grondwet. Het kabinet neemt dan ook

afstand van de indruk die volgens de vraagstelling van de leden van de D66-fractie kennelijk bij hen bestaat, dat de huidige Grondwet de illusie zou wekken dat het staatsgezag uiteindelijk niet berust op bijvoorbeeld het democratische beginsel van de volkssoevereiniteit, maar op het koninklijk gezag.

### **Rechter en rechtspraak**

Met de leden van de **PvdA**-fractie ben ik het eens dat de rechtsstaat ook noodzakelijke kosten met zich brengt. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat ook na de voorgestelde verhoging van de griffierechten, waaraan deze leden refereren, nog steeds een substantieel gedeelte van de kosten van de rechtspraak uit de algemene middelen wordt bekostigd. Bij bestuurlijke boetes en de OM-afdoening is toegang tot de rechter volledig verzekerd. Het is niet in zijn algemeenheid aan te geven waar de grens ligt waarboven toegang tot de rechter prohibitief wordt. De toegang tot de rechter is door (combinatie van) genoemde maatregelen niet in het geding. Daarbij is niet slechts artikel 17 van de Grondwet een waarborg, maar ook artikel 6 van het EVRM en artikel 47 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Ten aanzien van hoofdstuk 6 van de Grondwet (over de rechterlijke macht) wijzen de leden van de PvdA-fractie erop dat deze buiten de opdracht van de staatscommissie viel, en dat de staatscommissie daarover dan ook geen voorstellen doet, maar niettemin aanbeveelt dat heel hoofdstuk 6 van de Grondwet aandacht behoeft. De leden van de PvdA-fractie vragen het kabinet aan te geven waarom het de aanbeveling van de staatscommissie tot nader onderzoek over deze complexe materie niet heeft overgenomen? Is het kabinet bereid dit alsnog te overwegen, zo vragen deze leden.

Hoofdstuk 6 van de Grondwet geeft het grondwettelijke kader voor de inrichting van de rechtspraak in de Nederlandse rechtsorde en is daarmee van groot belang. Ten behoeve van de staatscommissie Grondwet zijn reeds enkele studies verricht naar het recht op een eerlijk proces, waarin ook in bredere zin aandacht is besteed aan hoofdstuk 6 van de Grondwet. Het kabinet ziet geen redenen om over te gaan tot nader onderzoek.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het kabinet in voornoemd verband ook zijn visie kan geven op de wenselijkheid van constitutionele toetsing, waarover een initiatiefwetsvoorstel nog voor tweede lezing in behandeling moet komen.

De kwestie van constitutionele toetsing kent een lange voorgeschiedenis, zowel in het rechtwetenschappelijke als het politieke discours. Daarbij zijn vele voor- en nadelen van een dergelijke toetsing aan de orde geweest. Terecht wijzen de leden van de PvdA-fractie in dit verband op het initiatiefwetsvoorstel ter zake de herziening van artikel 120 Grondwet. Dit voorstel is ingediend voor tweede lezing waarop vervolgens een verslag door de Tweede Kamer is uitgebracht eind 2010. Het kabinet zal in het kader van die procedure, indien die wordt voortgezet, zijn advies daarover – en aldus zijn gevoelens omtrent de wenselijkheid van constitutionele toetsing – aan de Kamer formuleren conform de daarvoor geldende procedure en praktijk.

De leden van de fractie van **D66** vragen zich af of het kabinet niet te voorzichtig is in zijn afwijzing van de voorstellen om het recht op een eerlijk proces en de toegang tot de rechter in de Grondwet op te nemen. Zij vragen hierop een nadere toelichting en daarbij ook in te gaan op de vraag of hier geen sprake is van een dringende noodzaak om een al jarenlang lopende discussie te beslechten, althans daarin verdere stappen te zetten.

Zoals uiteengezet in de kabinetsreactie en aangehaald door de leden van de fractie van D66, is dit kabinet van mening dat opnemingsrecht van het recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter strikt juridisch oogpunt niet noodzakelijk is, omdat deze rechten reeds worden gewaarborgd door verdragen en ten dele zijn verankerd in artikel 17 Grondwet. Zodoende kan met reden worden vastgesteld dat deze rechten in de Nederlandse rechtsorde zijn gewaarborgd. Het kabinet wijst er op dat de zaken die de leden van de fractie aanhalen, zoals een consistent systeem van rechtsbescherming, meer eenheid in de rechtspraak en de positie van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, op zichzelf niet worden geraakt door het al dan niet opnemen van de door de staatscommissie voorgestelde rechten in de Grondwet. Verankering van toegang tot de rechter zoals dat recht in de jurisprudentie van het EHRM wordt uitgelegd en zoals de staatscommissie heeft voorgesteld, regelt dat eenieder het recht heeft op toegang tot *een* rechter. De competentieverdeling tussen verschillende nationale rechterlijke instanties wordt hierdoor op geen enkele wijze geraakt. Hetzelfde geldt voor eenheid in de rechtspraak, wat primair een aangelegenheid is van de rechtspraak zelf en van het daarvoor geldende procesrecht. De competentieverdeling volgt uit de huidige artikelen 112 en 113 van de Grondwet en is nader uitgewerkt in de wetgeving die ziet op de rechterlijke organisatie en in het civielrechtelijke, bestuursrechtelijke en stafrechtelijke procesrecht, waarin ook voorzieningen zijn opgenomen die de rechtseenheid bevorderen. Het huidige systeem van rechtsbescherming in Nederland is verdragsconform. Aan het internationale recht kunnen dus geen zwaarwegende redenen worden ontleend om over te gaan tot aanvulling van de Grondwet op dit punt. Waarom dit kabinet ook overigens op dit moment geen noodzaak ziet om over te gaan tot grondwetswijziging, is uiteengezet in de kabinetsreactie. Wat betreft het toetsingsverbod verwijs ik naar het antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie.

### **Grondrechten**

De leden van de fracties van de **VVD** en **D66** vragen waarom het kabinet niet (tevens) overgaat tot het techniekonafhankelijk formuleren van artikel 7 Grondwet. Zij zijn niet overtuigd door het argument dat het open karakter van de formulering voldoende houvast biedt aan rechter en wetgever, en stellen de vraag of de constitutionele houdbaarheid van de aldaar gebezigde, deels complexe en deels gedateerde aandoende formuleringen niet verstreken is.

Het kabinet is van mening dat de formulering van het huidige artikel 7 Grondwet de normatieve betekenis van dit artikel niet zodanig in de weg staat dat dit noodzakelijkerwijs zou moeten leiden tot een aanpassing van die bepaling. Hoewel sommige termen in artikel 7 van de Grondwet uitdrukking geven aan het tijdgewricht waarin dit artikel tot stand kwam, worden die termen al geïnterpreteerd op een wijze waardoor hetgeen artikel 7 beoogt te beschermen ook in de huidige internetsamenleving voldoende is geborgd. In de praktijk is gebleken dat zowel de wetgever als de rechter er goed mee uit de voeten kunnen. De bekende verspreidingsjurisprudentie, die grotendeels naar analogie wordt toegepast op andere uitingsmiddelen dan de drukpers, is algemeen aanvaard in de rechtspraktijk en leidt niet tot onoverkomelijke problemen. Ook de staatscommissie Grondwet was van mening dat die uitgekristalliseerde lijn in de jurisprudentie ook in de door haar voorgestelde bepaling zijn betekenis zou blijven behouden.

Wat betreft de techniekafhankelijke verwoording van de beschermde uitingen kan worden opgemerkt dat het derde lid van artikel 7 Grondwet, dat uitingen door middel van andere middelen beschermt, fungeert als

een open vangnet, waardoor uitingen die niet specifiek door de in de andere leden genoemde middelen worden beschermd, wel grondwettelijke bescherming genieten. In dat opzicht verschilt de formulering van artikel 7 Grondwet van artikel 13 Grondwet, waarin limitatief de communicatiemiddelen worden opgenoemd die worden beschermd (brief, telefoon, en telegraaf). Als gevolg van deze algemene bescherming van het derde lid, speelt het achterlopen bij de verwante verdragsrechten in veel mindere mate. Wetgever en rechter kunnen immers aanknopen bij de internationale jurisprudentie in de uitleg van deze open norm. Artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 11 van het EU-Handvest voor de grondrechten, die de vrijheid van meningsuiting beschermen, zijn techniekneutraal geformuleerd en bieden, waar vragen ontstaan over de reikwijdte van de vrijheid van meningsuiting in de Grondwet, voldoende houvast voor interpretatie en toepassing.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** geven aan benieuwd te zijn naar de mening van het kabinet met betrekking tot het al dan niet opnemen van een recht op leven in de Grondwet. De helft van de staatscommissie achtte het opnemen van het recht op leven uit strikt juridisch oogpunt niet noodzakelijk omdat dat recht al is verankerd in internationale verdragen, die via doorwerking deel uitmaken van de Nederlandse rechtsorde. Wanneer een recht op leven zou worden opgenomen in de Grondwet, versterkt dit op zichzelf genomen de rechtsbescherming van de burger verder niet. Het kabinet deelt het standpunt van deze leden van de staatscommissie. Voorts deelt het kabinet niet de uitgangspunten van de leden van de staatscommissie die voor opneming van dit recht zijn, namelijk het streven naar volledigheid en meer toegankelijkheid van de Grondwet. Verder hebben zich in het recente verleden weliswaar diverse medisch-ethische vraagstukken voorgedaan waarbij vragen speelden omtrent begin en einde van het leven, maar niet van dien aard dat zij zonder opneming van het recht op leven in de Grondwet niet konden worden opgelost. Aanpassing van de Grondwet op dit punt acht het kabinet niet opportuun.

Het lid van de fractie van de **SGP** vraagt het kabinet hoe het de toegankelijkheid van de Grondwet voor de burger beoordeelt indien hem rechtstreeks verbindende bepalingen of hem toekomende rechten wel in het Europese of internationale recht zijn opgenomen, maar niet in de Grondwet, terwijl evenmin de doelstelling geldt dat de Grondwet in dit opzicht een duplicaat zou behoren te vormen. Hoe kan de Grondwet in dit opzicht tegemoet komen aan de behoefte van de burger, zo vraagt dit lid zich af.

De verdragsrechten maken vanaf het moment waarop ze voor de staat bindend worden onderdeel uit van de Nederlandse rechtsorde. Burgers kunnen vervolgens verdragsbepalingen die een ieder verbindend zijn invoeren voor de rechter. Opneming van verdragsrechten in de Grondwet versterkt op zich zelf genomen de rechtsbescherming van de burger dus inderdaad niet. In dit licht geldt, zoals het lid van de fractie van de SGP terecht opmerkt, niet als doelstelling dat de Grondwet een duplicaat behoort te vormen van de in verdragen neergelegde rechten. Opneming van extra, internationaal reeds gewaarborgde, grondrechten in de Grondwet ligt dan niet in de rede. De Grondwet hoeft niet volledig te zijn, zij is een sober en open document, en overigens daardoor toegankelijk. Toegankelijkheid van de Grondwet is aldus niet afhankelijk van volledigheid; het tegendeel kan het geval zijn, zo signaleert ook de staatscommissie. Anders wordt het indien er een dringende maatschappelijke of juridische noodzaak ontstaat om bepaalde rechten op te nemen, zeker indien deze noodzaak zich al langere tijd manifesteert. Dit zal bijvoorbeeld het geval kunnen zijn indien de nieuw op te nemen grondrechten extra

waarborgen moeten creëren ten opzichte van de in verdragen erkende rechten, bijvoorbeeld voor wat betreft de beperkingsystematiek. Opneming van deze rechten in de Grondwet zou een toegevoegde betekenis voor de burger kunnen hebben en de toegankelijkheid van de Grondwet voor de burger vanuit juridisch-normatief motief kunnen versterken. Tot het thans opnemen van nieuwe rechten of extra waarborgen in de Grondwet heeft het kabinet echter geen aanleiding gezien, behoudens de aangekondigde modernisering van artikel 13 van de Grondwet.

Het lid van de fractie van de **SGP** verzoekt het kabinet enige sprekende voorbeelden uit de rechtspraak te geven die zijn stelling onderbouwen dat de normatieve betekenis van artikel 13 Grondwet rechter en wetgever in de weg staat. Daarbij vragen zij voorts waarom het sinds 1997, toen de regering voorgesteld heeft om artikel 13 aan te passen, niet tot aanpassing is gekomen.

Van de bepalingen waarvan de staatscommissie aanpassing adviseerde, is aanpassing van artikel 13 in het licht van de voortschrijdende digitale samenleving het meest urgent. Artikel 13 kent, in tegenstelling tot artikel 7 (vrijheid van meningsuiting) en artikel 10 Grondwet (het recht op persoonlijke levenssfeer) een gesloten formulering, zoals bij het antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de VVD en D66 nader is toegelicht. Die geslotenheid staat in de weg aan het beoordelen van het toebedelen van de juiste rechtsbescherming van nieuwe communicatiemiddelen. De brief en de telegraaf worden vandaag de dag in veel mindere mate gebruikt als communicatiemiddel dan ten tijde van het opnemen van dit grondrecht in de Grondwet. Andere veel gebruikte communicatiemiddelen, zoals e-mail en fax, worden juist niet grondwettelijk beschermd. Hierdoor heeft de bepaling van artikel 13 evident aan betekenis verloren, terwijl het grondrechtelijke belang onverminderd bescherming verdient. Het internationale recht biedt aanknopingspunt voor de beantwoording van de met de digitalisering gepaard gaande rechtsbescherming, omdat de in de laatste jaren nieuwe ontwikkelingen daarin wel hun beslag hebben gekregen. De gesloten formulering van artikel 13 staat echter in de weg aan een verdragsconforme uitleg van de Grondwet op dit punt. Handhaving van de gesloten formulering leidt naar het oordeel van het kabinet tot onnodige interpretatievraagstukken en een risico van inconsistentie in de uitleg en beoogde en wenselijke rechtsbescherming. Sinds 1997 zijn verscheidene sporen bewandeld om te komen tot (onderzoek naar) aanpassing van artikel 13 Grondwet. Het wetsvoorstel dat de regering heeft ingediend is na kritiek van de Eerste Kamer ingetrokken (*Kamerstukken I 1998/99*, 25 443, nr. 40d). Daarop volgend is in 2000 de commissie Franken ingesteld die tot taak had onderzoek te doen naar grondrechten in het digitale tijdperk. De regering heeft in navolging van de commissie Franken een wijzigingsvoorstel voorgelegd aan de Raad van State, maar heeft in 2004 mede naar aanleiding van dat advies besloten dat niet in te dienen, omdat de internationale rechtsontwikkeling met betrekking tot de bescherming van het recht op brief-telefoon en telegraafgeheim in een digitale omgeving zich nog in de beginfase verkeerde (brief van 24 oktober 2004 gepubliceerd in documentatieroom Naar een nieuwe Grondwet, deel 39, 2006). Sindsdien is tijdens het Nederlands voorzitterschap van de Raad van Europa een politieke verklaring «Human rights and the rule of law in the information society» en aanbeveling daaromtrent aangenomen. Voorts heeft het vorige kabinet rechtsvergelijkend onderzoek laten doen naar de techniekonafhankelijke formulering van onder meer het briefgeheim (Leenes, Koops & de Hert 2008), zoals ook in het nader rapport bij de opdrachtverlening aan de staatscommissie Grondwet is uiteengezet. Dit kabinet is van mening dat wij nu op het punt zijn aangekomen om opnieuw een voorstel voor te bereiden voor wijziging van artikel 13.

## Internationale rechtsorde

De leden van de fractie van **D66** hebben geconstateerd dat het kabinet meent dat voor de suggestie om in artikel 90, dat een opdracht bevat voor de regering de internationale rechtsorde te bevorderen, tevens te verwijzen naar de Europese rechtsorde, noodzaak noch aanleiding bestaat. Deze leden vernamen graag welke motivering het kabinet aan deze conclusie ten grondslag legt. Ook de leden van de fractie van de **PvdA** hebben om een redengeving gevraagd waarom het kabinet er geen voorstander van is aan artikel 90 «en de Europese rechtsorde» toe te voegen.

Artikel 90 van de Grondwet stelt een taak voor de regering om de ontwikkeling van de internationale rechtsorde te bevorderen bij het gebruik van haar bevoegdheden in het internationale verkeer. Deze taakstelling omsluit het streven van de regering dat ook de Europese verhoudingen (zowel in het kader van de Europese Unie als de Raad van Europa) gegrondvest zijn op het recht. Voor een toevoeging van de Europese rechtsorde aan artikel 90 van de Grondwet is daarom geen noodzaak en voor het kabinet om die reden onvoldoende aanleiding om een zelfstandige grondwetswijziging te entameren.

De leden van de fractie van de PvdA vragen of ook grondrechten in andere vragen dan het EVRM, waaronder het VN-verdrag tegen rassendiscriminatie, het Internationale Verdrag inzake Burger- en Politieke Rechten (IVBPR) en het Anti-Folterverdrag, evenzeer voor iedere burger in Nederland rechtstreekse werking kunnen hebben. Of een verdragsbepaling direct voor burgers inroepbaar is, is afhankelijk van de vraag of de bepaling «een ieder verbindend is». Dat hangt onder meer af van de inhoud, formulering en bedoeling van de betreffende bepaling, in laatste instantie te beoordelen door de rechter in een concreet geval. In de Nederlandse rechtspraak zijn vele verdragsbepalingen als zodanig aangemerkt, ook bepalingen die een grondrechtelijk karakter hebben en zijn opgenomen in andere verdragen dan het EVRM. De vraag van deze leden kan dus bevestigend worden beantwoord.

De leden van de fractie van de PvdA hebben gevraagd of de door een deel van de staatscommissie bepleite nationale rechterlijke toetsing van besluiten van volkenrechtelijke organisaties aan fundamentele beginselen van de Nederlandse rechtsstaat naar het oordeel van het kabinet op gespannen voet zou kunnen komen te staan met bijvoorbeeld de in artikel 25 Handvest van de Verenigde Naties neergelegde verplichting van de leden van de VN «to accept and to carry out the decisions of the Security Council» die de Veiligheidsraad nodig oordeelt ter handhaving of herstel van de internationale vrede en veiligheid.

De regering en de wetgever moeten bij de uitvoering van VN-verplichtingen op effectieve wijze rekening houden met constitutionele regels en beginselen. Ook de rechter zal er op gericht zijn internationale verplichtingen in overeenstemming met fundamentele constitutionele beginselen uit te leggen. In de praktijk levert dit geen onoplosbare problemen op, zoals de helft van de leden van de staatscommissie ook opmerkt. Deze leden wijzen er verder terecht op dat een wijziging van artikel 94 van de Grondwet, zoals voorgesteld door de andere helft van de staatscommissie, te veel nadruk zou leggen op de rol van de rechter. Het is eerst en vooral aan de regering en de wetgever om ervoor te zorgen dat bij de totstandkoming, goedkeuring en uitvoering van verdragen en besluiten van volkenrechtelijke organisaties fundamentele beginselen in acht worden genomen.

De leden van de fractie van **D66** menen dat geen bevredigend antwoord is gegeven op de vraag waarom geen behoefte zou bestaan aan een aanpassing van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, waarin wordt gewaarborgd dat een ieder verbindende verdragsbepalingen niet zonder parlementaire goedkeuring in werking kunnen treden. Het kabinet heeft aangegeven dat de overweging van de staatscommissie dat de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen (Rgbv) een te grote uitzondering maakt op het uitgangspunt van democratische legitimering van belangrijke verdragen, sterke nuancering heeft. Parlementaire goedkeuring is slechts in enkele uitzonderingsgevallen niet vereist, welke uitzonderingen limitatief omschreven staan in artikel 7 van de Rgbv. Behoudens deze bij de wet bepaalde gevallen wordt het Koninkrijk niet aan verdragen gebonden en worden deze niet opgezegd zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal.

Ten aanzien van de uitzonderingen genoemd in artikel 7 van de Rgbv kan bovendien opgemerkt worden dat deze niet ongeclausuleerd gelden. Zo dient de regering de Kamer in kennis te stellen van het voornemen uitvoerings- of verlengingsverdragen te sluiten (artikel 7, onderdeel b en e, juncto artikel 8 en 9 Rgbv). De Kamers hebben vervolgens 30 dagen om te kennen te geven dat het verdrag alsnog aan parlementaire goedkeuring moet worden onderworpen.

Ten aanzien van de wijzigingsverdragen die vallen onder de uitzondering van artikel 7, onderdeel f, geldt dat het parlement ten tijde van goedkeuring van het «moederverdrag» kan bepalen dat deze verdragen aan goedkeuring zullen worden onderworpen. Ook de uitzondering van artikel 7, onderdeel a, is gebaseerd op eerdere instemming van het parlement. Het kabinet is dan ook van oordeel dat de uitzonderingen van artikel 7 met veel waarborgen zijn omgeven.

Voor het sluiten van de verdragen genoemd onder artikel 7, onderdeel c, – de verdragen met een looptijd van ten hoogste een jaar waaruit voor het Koninkrijk geen belangrijke geldelijke verplichtingen voortvloeien – is van belang dat de regering in voorkomende gevallen pragmatisch kan handelen. Deze mogelijkheid zou verdwijnen als in alle gevallen de goedkeuringsprocedure zou moeten worden gevolgd. Met de parlementaire goedkeuring – ook met de stilzwijgende procedure – is immers onvermijdelijk de nodige tijd gemoeid.

De wet bepaalt de wijze waarop de goedkeuring wordt verleend en voorziet in de mogelijkheid van stilzwijgende goedkeuring, tenzij het verdrag bepalingen bevat die afwijken van de Grondwet. Verdragen voor de implementatie waarvan uitvoeringswetgeving noodzakelijk is, volgen de uitdrukkelijke procedure. Ook als er sprake is van politiek belangrijke verdragen kiest de regering voor de uitdrukkelijke procedure. In geval van stilzwijgende goedkeuring is een verdrag goedgekeurd indien niet binnen dertig dagen na een daartoe strekkende overlegging van een verdrag aan de Staten-Generaal, door of namens een van de kamers of door ten minste een vijfde van het aantal grondwettelijke aantal leden van een van de kamers de wens te kennen wordt gegeven dat het verdrag aan uitdrukkelijke goedkeuring zal worden onderworpen. De gevolmachtigd ministers van Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben dezelfde wettelijke bevoegdheid (artikel 5 van de Rgbv).

Indien verdragen met een ieder verbindende bepalingen slechts uitdrukkelijk mogen worden goedgekeurd, zal de wetgever zich uitdrukkelijk rekenschap moeten geven van de vraag of al dan niet sprake is van een ieder verbindende bepalingen. Het is evenwel niet altijd met zekerheid te zeggen of er sprake is van een ieder verbindende bepalingen. In laatste instantie is het aan de rechter hierover een oordeel uit te spreken. Met de huidige wettelijke voorziening is naar het oordeel van het kabinet een adequaat evenwicht gegeven tussen de noodzaak dat de regering in het internationale verkeer effectief kan optreden en het parlement een zo

groot mogelijke zeggenschap heeft over de aanvaarding van verplichtingen die uit verdragen voortvloeien.

De leden van de fractie van **D66** hebben ook een nadere reactie gevraagd op de aanbeveling van de staatscommissie wat betreft het meer expliciet vastleggen van de norm, dat het sluiten en goedkeuren van verdragen die in strijd komen met de kern van onze constitutionele rechtsorde niet mogelijk is.

Daarover kan het volgende worden opgemerkt. De staatscommissie meent dat de sluiting van een verdrag dat strijdig is met de kernbeginselen van de democratische rechtsstaat zoals zij deze heeft geformuleerd in haar voorstel voor een algemene bepaling, altijd ongeoorloofd is, ook als niet van enige concrete grondwetsbepaling wordt afgeweken. Zij doet echter geen aanbeveling deze norm in de Grondwet vast te leggen. Er zijn in de Grondwet geen inhoudelijke beperkingen neergelegd voor het sluiten van verdragen. Door de wetgever moet in het concrete geval echter worden onderzocht of het goed te keuren verdrag verplichtingen bevat die afwijken van de Grondwet. Voor het geval er sprake is van van de Grondwet afwijkende bepalingen is de procedure van artikel 91, derde lid, geschreven: de beide kamers kunnen de goedkeuring alleen verlenen met ten minste twee derden van het aantal uitgebrachte stemmen. Indien er een ongerechtvaardigde inbreuk plaatsvindt op bijvoorbeeld de grondrechten zal de regering respectievelijk wetgever tot het oordeel dienen te komen dat sluiting en goedkeuring van het verdrag niet aanvaardbaar is in het licht van de constitutionele orde. Of van een ongerechtvaardigde inbreuk sprake is kan slechts worden afgewogen in het concrete geval.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** verzoeken het kabinet een nadere beschouwing te geven over de wijze waarop de Grondwet functioneert in relatie tot de doorwerking van internationaal recht in onze rechtsorde. De kern van de discussie is volgens deze leden steeds geweest of de Nederlandse Grondwet niet nadrukkelijker als poortwachter moet fungeren en het parlement de mogelijkheid moet hebben de doorwerking van internationaal recht te toetsen. Daarover kan het volgende worden opgemerkt. De overeenstemming tussen internationale regels en fundamentele rechten en beginselen moet bevorderd worden op internationaal niveau, zoals de staatscommissie unaniem aanbeveelt. Niet alleen de regering maar ook de Staten-Generaal hebben daarbij een belangrijke verantwoordelijkheid, zoals onder andere blijkt uit de procedure voor goedkeuring van verdragen. Het kabinet acht het niet noodzakelijk om op dit punt wijzigingen aan te brengen in de Grondwet. Het voorstel van de helft van de leden van de staatscommissie om de voorrang van internationaal recht te beperken tot verdragen die niet in strijd zijn met de algemene bepaling die de staatscommissie aan de Grondwet wilde toevoegen, heeft het kabinet niet overtuigd. In de Nederlandse rechtspraktijk lijken zich op dit punt geen onoplosbare problemen voor te doen, en het is in de eerste plaats aan de regering en de Staten-Generaal om te voorkomen dat Nederland internationale verplichtingen aangaat die strijd opleveren met constitutionele beginselen en dergelijke verplichtingen zodanig uit te voeren dat ze in overeenstemming zijn met deze beginselen.

Het lid van de **SGP**-fractie heeft het kabinet gevraagd toe te lichten waarom het meent dat reeds «voldaan is aan de motie-Van der Staaij, waarin de regering is verzocht criteria aan te geven voor het bepalen van verdragen die in aanmerking zouden komen voor een goedkeuring met gekwalificeerde meerderheid, indien het voorstel van de staatscommissie wordt overgenomen».<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VII, nr. 37.



De motie-Van der Staaij verzocht de regering de genoemde criteria aan te geven «, indien het voorstel van de staatscommissie wordt overgenomen.» Nu dit laatste niet het geval is, is het kabinet evenmin toegekomen aan het formuleren van de gevraagde criteria. Daarmee is naar het oordeel van het kabinet voldaan aan het voorwaardelijk geformuleerde verzoek uit de betreffende motie.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. E. Spies