

## 4

### Herziening Grondwet

Aan de orde is het **debat over de brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 6 juni 2013 (31570, letter G) over de uitvoering van de motie-Engels c.s. (31570, letter B) en de motie-Lokin-Sassen c.s. (31570, letter C).**

De **voorzitter:**

Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.



Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Voorzitter. Wij mogen vandaag met de minister van Binnenlandse Zaken van gedachten wisselen over de motie-Engels en de motie die mijn naam draagt, maar waar de gehele Kamer voor heeft gestemd, en de uitvoering daarvan, zoals de minister in zijn schrijven van 6 juni heeft uiteengezet.

Ik begin met mijn commentaar op de motie-Engels. De CDA-fractie heeft eerder al, in het beleidsdebat over de Grondwetsherzieningsvoorstellen op 7 februari 2012, duidelijk gemaakt dat zij niet zoveel heil ziet in een preambule, ondanks het feit dat de Staatscommissie unaniem een voorstel deed tot opnemings ervan. De bezwaren daartegen waren en zijn en blijven de volgende. Allereerst geldt als algemeen bezwaar dat opname van een preambule wezensvreemd is aan onze Grondwet. Noch de Grondwetgever van 1814, noch alle daarop volgende Grondwetgevers hebben tot op heden de noodzaak van een preambule voor Nederland of de opnemings van een algemene bepaling onderkend, ook niet die van 1848, ook niet die van 1917, en ook niet die van 1983. Er zou dus gebroken worden met een ononderbroken traditie vanaf het ontstaan van het Koninkrijk der Nederlanden in 1813, met als eerste Grondwet 1814, zonder dat er enige aanwijsbare reden voor deze breuk gegeven is.

Daarnaast zijn er enige praktische bezwaren tegen de concrete formulering van het door de Staatscommissie voorgestelde algemene artikel. In lid 1 wordt het begrip "democratische rechtsstaat" niet gedefinieerd. In lid 2 wordt aan de overheid de plicht opgelegd om de menselijke waardigheid, de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen te eerbiedigen en te waarborgen. Deze begrippen worden niet alleen niet gedefinieerd; door deze apart op te sommen in een nieuw lid lijkt het alsof het iets anders zou zijn dan "de rechtsstaat", hoewel de rechtsstaat nu juist de eerbiediging en waarborging door de overheid van de grondrechten, waaronder de bescherming van de menselijke waardigheid, mede omvat. Onzes inziens is lid 2 dus overbodig. Lid 3 bevat de rule of law, die eveneens een integraal onderdeel uitmaakt van het begrip "rechtsstaat". Bovendien wordt het openbaar gezag niet slechts uitgeoefend krachtens de Grondwet en de wet, aangezien de overheid – ik neem aan dat dat met het begrip "openbaar gezag" bedoeld wordt – zich ook heeft te houden aan ongeschreven rechtsbeginselen en regels van ongeschreven gewoonterecht. Ook als de beginselen van behoorlijk bestuur niet in enige wet zouden zijn opgenomen bijvoorbeeld, behoort de overheid deze toch nog steeds na te leven.

Opnemings van de voorgestelde algemene bepaling zal, zo vreest onze fractie, dan ook niets toevoegen aan de rechten van de burgers of de plichten van de staat – Nederland is immers allang een democratische rechtsstaat – maar slechts tot nieuwe interpretatieproblemen aanleiding geven en dus tot verwarring en onhelderheid leiden. Het zal dan ook niet verbazen dat mijn fractie geen voorstander is van een preambule, noch van een algemene bepaling, in ieder geval niet van de door de Staatscommissie voorgestelde formulering daarvan. Wij kunnen derhalve het standpunt van de minister van harte onderschrijven om geen algemene bepaling in de Grondwet op te nemen, zoals voorgesteld in de motie-Engels.

Ik kom bij de motie die mijn naam draagt. Het zal niet verbazen dat mijn fractie met genoegen heeft kennisgenomen van het voornemen van het kabinet om de motie die mijn naam draagt uit te voeren. Wij prijzen dan ook de wijsheid van de minister in dezen om een Kamerbreed aangenomen motie uit te voeren. De tijd daartoe is rijp en de noodzaak ertoe dringt. De VAR-commissie rechtsbescherming pleitte in 2004 reeds voor de opname van een recht op toegang en effectieve rechtsbescherming in onze Grondwet. In 2009 is er een rapport uitgebracht door prof. Barkuysen, de heer Van Emmerik en prof. Gerards, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarin antwoord werd gezocht op de vraag of de Nederlandse Grondwet aanvulling behoeft met de opname van een recht op toegang tot de rechter en het daarmee verband houdende recht op een eerlijk proces. Strikt genomen gaat het hier om twee rechten, zoals de rapporteurs al verduidelikten. Hun conclusie luidde als volgt. "Alle argumenten in ogenschouw nemend, komen wij tot de conclusie dat het recht op toegang tot de rechter (inclusief belangrijke eisen van een eerlijke procesvoering) in de Nederlandse Grondwet verankerd zou moeten worden."

Zoals wij gezien hebben, pleitte ook de Staatscommissie Grondwet in haar rapport van november 2010 unaniem voor opnemings van een algemeen recht op een eerlijk proces en het recht op toegang tot de rechter in de Grondwet. Alleen over de formulering van dat recht was de commissie niet unaniem. De minister zal ongetwijfeld kennis hebben genomen van de publicatie van de heer Leeuw, die op 13 juni jongstleden aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam is gepromoveerd op het onderwerp "Grondwet en eerlijk proces, een onderzoek naar de meerwaarde van het opnemen van het recht op een eerlijk proces in de Nederlandse Grondwet". Zijn conclusie wil ik u niet onthouden. "Alles overziend, kan aan het eind van het onderzoek de conclusie getrokken worden dat de vraag of een recht op een eerlijk proces in de Grondwet dient te worden opgenomen, positief kan worden beantwoord. De mogelijke meerwaarde kan groot zijn en zich op diverse terreinen en ten opzichte van diverse aspecten verwezenlijken. Daarnaast zijn bezwaren tegen opname van een dergelijk recht eigenlijk niet of nauwelijks aanwezig of steekhoudend. (...) Op grond van het voorgaande mag duidelijk zijn dat het (het) meest voor de hand ligt om in ieder geval over te gaan tot het invoegen van het recht op een eerlijk proces, en wel bij voorkeur in Hoofdstuk 1 van de Grondwet. Als het gaat om de inhoud van de bepaling staat vast dat in ieder geval de open norm van het recht op een eerlijk proces in de bepaling zou moeten worden opgenomen. Dit om als basis te (kunnen) dienen voor de rechter om een model van rechtsvorming op te zetten. Indien er gekozen zou worden om te volstaan

## Lokin-Sassen

met de opname van een verzameling van deelrechten van het recht op een eerlijk proces, is er geen legitimerende basis voor een dergelijk model."

In genoemd proefschrift krijgt de minister als het ware panklaar een aantal keuzes opgediend, waaruit hij een keuze kan maken om dit grondrecht handen en voeten te geven. Wij hopen, vertrouwen en gaan ervan uit dat de minister bereid is om de aanbevelingen van dit proefschrift te betrekken bij de vormgeving van de concrete grondwetsherzieningsbepaling. Wij willen wel graag uit de mond van de minister horen dat hij dit ook zal doen.

□

De heer **Engels** (D66):

Mevrouw de voorzitter. Ik heb de eer en het genoegen om in eerste termijn tevens te mogen spreken namens de fracties van de SP, GroenLinks, de ChristenUnie, 50PLUS, de OSF en de Partij voor de Dieren. Dit is een moment om te koesteren.

Wij zijn de minister erkentelijk voor de zeer uitvoerige en inhoudelijke wijze waarop hij de weigering van het kabinet om de motie-Engels uit te voeren, heeft toegelicht. Wij leiden daaruit af dat het kabinet daartoe niet lichtvaardig heeft besloten. Tegelijkertijd moet ik vaststellen dat de argumentatie van het kabinet betwistbaar is. Het betreft in de eerste plaats de relevantie van de gehanteerde criteria. In de tweede plaats betreft het de ontkende noodzaak van het in de motie vervatte voorstel en, in relatie daarmee, de vraag of, en met welke kwaliteit, de beginselen van de democratische rechtsstaat thans in de Grondwet tot uitdrukking komen.

Ter beoordeling van de uitvoering van de motie-Lokin-Sassen en de motie-Engels heeft het kabinet zich aangesloten bij de door het vorige kabinet ontwikkelde criteria voor grondwetswijziging. Voorstellen tot aanpassing van de Grondwet moeten ten eerste voldoende constitutionele rijpheid bevatten en ten tweede aan een dringende juridische en/of maatschappelijke noodzaak beantwoorden. Wij vragen ons in de eerste plaats af op grond van welk principe of belang de rijpheid en noodzakelijkheid van voorstellen tot wijziging van de Grondwet op voorhand vast zouden moeten staan. Het is immers aan de grondwetgever om zich daarover in twee lezingen, met een tussentijdse ontbinding en een nieuwe verkiezing van de Tweede Kamer, uit te spreken. De Tilburgse hoogleraar constitutioneel recht Hirsch Ballin tekende in een column in de Staatscourant eerder deze zomer op dat, nu de grondwettelijke herzieningsprocedure al bijzonder zwaar is, extra voorwaarden vooraf, rijpheid en noodzaak, door het kabinet niet op voorhand aan het parlement zouden moeten worden tegengeworpen. Ik deel deze observatie, temeer omdat de gehanteerde criteria staatsrechtelijk geen betekenis hebben.

Eerder gaf de Groningse hoogleraar staatsrecht Elzinga op 13 januari 2013 ter gelegenheid van 30 jaar Grondwet 1983 in zijn lezing "Saevis tranquillius in undis", een veilig baken in woeste golven, aan dat ieder constitutioneel bestel divergerende grondwetsbeelden kent, al dan niet door politieke ideologieën bepaald. Het bijzondere in Nederland is dat onze Grondwet die divergentie sterk groot. Daardoor is er geen consensus over het antwoord op de vraag of onze Grondwet inmiddels op onderdelen niet volstrekt "leerlaufend" is geworden. In de ogen van Elzinga beginnen kabinetten vooral niet aan een grondwetsaanpassing, omdat uiteindelijk 26 senatoren die in de

Eerste Kamer kunnen tegenhouden. Daardoor vinden er geen debatten plaats over het politieke en maatschappelijke draagvlak voor een modernere Grondwet. Ik deel ook deze analyse en constateer dat dit politieke gebrek aan ambitie constitutionele armoede in de hand werkt.

Naar het oordeel van onze fracties zou, juist vanwege uiteenlopende opvattingen over de betekenis, de waarde en de functie van de Grondwet, het politieke debat over aanpassingen van de Grondwet niet op voorhand geproblematiseerd moeten worden met extra criteria als "rijpheid" en "noodzaak". Constitutionele debatten behoren inhoudelijk te worden gevoerd aan de hand van concrete voorstellen.

Nu deze criteria door het kabinet niettemin opnieuw in het spel zijn gebracht, valt daarover nog wel iets naders te zeggen. Aangezien het kabinet, anders dan het vorige kabinet, de constitutionele rijpheid van het voorstel niet betwist, hetgeen ik uiteraard positief waardeer, beperk ik mij tot het element van de noodzaak. Het centrale element in de redenering van het kabinet is dat de elementen van de democratische rechtsstaat al geheel of grotendeels zijn verankerd in de Grondwet. Voor wat betreft de rechtstatelijke eis van gewaarborgde grondrechten is die constatering juist, gelet op het eerste hoofdstuk van de Grondwet. Voor het overige identificeert het kabinet enkele andere, met name aan het principe van de machtenscheiding gerelateerde rechtstatelijke beginselen, maar kan het deze in de Grondwet niet concreet aanwijzen. Dat zou overigens ook bijzonder knap zijn geweest. De rechtstatelijke eis van een machtenscheiding is immers, anders dan het kabinet meent, in de Grondwet slechts impliciet, onvolledig en fragmentarisch terug te vinden.

Dat geldt om te beginnen voor het legaliteitsbeginsel, op grond waarvan machtsuitoefening van de overheid slechts mogelijk is op grondslag van een wettelijk voorschrift en binnen de door het recht getrokken grenzen. Mogelijk doelt het kabinet hier op artikel 89, waarin een wettelijke grondslag voor extern werkende AMvB's en ministeriële regelingen verplicht wordt gesteld. Dit is echter geen volledige en begrijpelijke formulering van de rule of law. Ook de grondwettelijke basis voor de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is in artikel 117 wel heel dun en formalistisch weergegeven met de feitelijk niet meer juiste waarborg van een benoeming voor het leven. Het kabinet laat overigens onvermeld dat het uit een oogpunt van een organieke en functionele machtenscheiding heel bijzonder is dat de regering, de Staten-Generaal én de wetgevende macht uit meerdere organen zijn samengesteld, met als gevolg een institutionele osmose van wetgevende en uitvoerende functies.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Ik wil de heer Engels voorhouden dat onze constitutie zich niet beperkt tot wat in de Grondwet staat, maar dat die ook nader is uitgewerkt in de organieke wetten. Daarin zijn het legaliteitsbeginsel, het onafhankelijkheidsbeginsel, de onderscheiding der machten, zeker voor wat betreft de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht, toch nader uitgewerkt? De heer Engels vergeet dat in zijn betoog te vermelden.

De heer **Engels** (D66):

Wij hebben het over de vraag wat wel en niet in de Grondwet is opgenomen, naar aanleiding van de argumentatie van het kabinet. Ik vergeet dus een heleboel dingen te vermelden, mevrouw Lokin.

## Engels

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Ik bedoel het volgende. Wij leren aan onze studenten – en dat weten wij heel goed van elkaar – dat het begrip "constitutie" breder is dan alleen wat in de Grondwet staat. Daarbij hoort ook de organieke wetgeving, die de nadere uitwerking van de Grondwet bevat, net als de ongeschreven rechtsbeginselen en het gewoonterecht. Dat is een heel pakket waarmee de rechtsstaatgedachte concreet wordt ingevuld.

De heer **Engels** (D66):

Ik begrijp nu precies wat mevrouw Lokin bedoelt, maar ik moet haar helaas het volgende zeggen. Het laatste wat zei zij, namelijk over algemene rechtsbeginselen, ongeschreven recht en gewoonterecht, heb ik ook aan mijn studenten geleerd. Althans, dat heb ik ze proberen te leren. Ik heb ze echter nooit geleerd dat wat in organieke wetten ter uitwerking van de Grondwet is opgenomen, tot de constitutie behoort.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Dat is een omissie in uw les.

De heer **Engels** (D66):

Zal ik doorgaan mevrouw de voorzitter? Als ik nu maar wist waar ik gebleven was. Ja, ik weet het alweer. Ik heb gesproken over het rechtsstatelijke deel en kom nu te spreken over de democratie.

Voor wat betreft de democratische grondslag van het staatsgezag komt het kabinet niet verder dan de constatering dat deze tot uitdrukking komt in de grondwetsbepalingen over de Staten-Generaal. Een nadere onderbouwing van deze algemeenheid ontbreekt. Mogelijk doelt het kabinet op artikel 50, waarin staat dat de Staten-Generaal het gehele volk vertegenwoordigen, of wellicht op de bepalingen over het kiesrecht, in de artikelen 53, 54 en 55, of wellicht op de ministeriële verantwoordelijkheid van artikel 42. Hoe dan ook, daarmee is constitutioneel geen democratische grondslag van representatie en kiesrecht en in de kern van het staatsgezag vastgelegd. De grondslag en daarmee de belangrijkste regel van de parlementaire democratie, de vertrouwensregel, wordt slechts erkend als regel van ongeschreven staatsrecht.

Dat in de Grondwet van een moderne democratische staat elke verwijzing naar de fundering daarvan ontbreekt, is in mijn ogen een ernstige lacune in het constitutionele recht. Op de conclusie van het kabinet dat de essentialia van de democratische rechtsstaat geheel of gedeeltelijk in de Grondwet zijn opgenomen, valt dus naar mijn oordeel staatsrechtelijk nog wel wat af te dingen. Niet volgehouden kan worden dat in de Grondwet genoegzaam uitdrukking is gegeven aan het feit dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Sommige grondwettelijke constructies zijn daarmee zelfs in strijd. Aanvechtbaar is ook de stelling dat het niet past bij het sobere karakter van onze Grondwet om met zoveel woorden in de Grondwet te verklaren dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Vrijwel onbegrijpelijk zelfs is de veronderstelling dat met een dergelijke declaratoire bepaling de zeggingskracht van de democratische en rechtsstatelijke beginselen zou verminderen. De door het kabinet geïdentificeerde grondwettelijke principes van rechtsstaat en democratie spreken immers, zoals ik hiervoor heb aangegeven, geenszins voor zich.

Deze vaststellingen leiden tot de slotsom dat de constitutionele argumenten, waarmee het gebrek aan nood-

zaak voor het opnemen van een algemene bepaling over de democratische rechtsstaat door het kabinet worden onderbouwd, in staatsrechtelijk opzicht niet valide blijken. Dat er volgens het kabinet bij een Kamermeerderheid geen dringende behoefte zou bestaan aan een dergelijke bepaling berust in mijn waarneming op een misverstand. Die noodzaak houdt – anders dan het kabinet denkt – geen verband met het oogmerk om aan deze bepaling een al dan niet normerende of interpretatieve functie toe te kennen. Het kernargument is dat het voor de legitimatie van Staat en constitutie in een moderne samenleving wezenlijk is, het staatsgezag op een herkenbare en zichtbare wijze in de Grondwet te funderen.

Deze overwegingen leiden tot de conclusie dat de noodzaak die ten grondslag ligt aan het voorstel in de motie, onverminderd is. In de Grondwet van een moderne democratische rechtsstaat behoort dit belangrijkste principe expliciet te zijn neergelegd. Dat geldt zeker nu ook in de afgelopen jaren zichtbaar is geworden dat deze principes in het politieke en maatschappelijke debat niet vanzelfsprekend zijn. Ik verwijs in dit verband graag naar de Tilburgse hoogleraar Democratie en Rechtsstaat Maurice Adams. Hij schreef in het NJB van 26 april jongstleden dat Nederland met zijn sobere Grondwet lijdt aan constitutionele ongeletterdheid, met als gevolg dat de Grondwet er niet echt meer toe doet.

Uiteraard ben ik mij ervan bewust dat een motie op zichzelf genomen het kabinet staatsrechtelijk niet bindt. Ik spreek de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties echter uitdrukkelijk aan als eerstverantwoordelijke minister voor de waarborging en handhaving van de democratische rechtsstaat en de Grondwet. Dat is een verantwoordelijkheid voor uitgangspunten en richtsnoeren die in dit huis worden beschouwd en gehanteerd als kernelementen binnen de toetsing van wetgeving. Bij deze bijzondere verantwoordelijkheid past niet een afhoudende attitude als neergelegd in de brief. Regering en Staten-Generaal vormen gezamenlijk de grondwetgever.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

De heer Engels doet net alsof de democratische rechtsstaat in Nederland wordt bedreigd. Ik hoor graag voorbeelden die deze stelling, die hij niet nader motiveert, onderbouwen.

De heer **Engels** (D66):

Ik moet dan antwoorden dat ik mij niet kan herinneren dat ik deze stelling heb geponeerd. Ik heb niet gezegd dat de democratische rechtsstaat wordt bedreigd. Ik voel mij dan ook niet verplicht om daarvan voorbeelden te noemen.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

Ik hoorde u zeggen dat het een wezenlijk onderdeel is dat nu in de Grondwet moet komen omdat het anders in gevaar komt. Wij hebben al zo'n 150 jaar een rechtsstaat die 100 jaar geleden een democratische rechtsstaat is geworden. Niemand heeft tot nu toe de behoefte gevoeld om een preambule of een algemene bepaling daarover op te nemen. Waarom niet? Omdat over de democratische rechtsstaat overeenstemming bestaat en deze door iedereen wordt gedragen. Ik heb er weinig behoefte aan om bepalingen in een Grondwet op te nemen die eigenlijk overbodig zijn omdat iedereen het eens is met dat gedachtegoed.

## Engels

De heer **Engels** (D66):

Ik weet niet goed hoe ik hierop zal reageren. De vraag ging over in een herhaling van een eerder gehouden betoog. Ik heb daar al eerder kennis van genomen en ik doe dat nu ook. Ik blijf erbij dat ik hooguit heb gezegd dat de rechtsstaat en de democratie principes zijn die in het politieke en maatschappelijke debat in de afgelopen jaren een belangrijke rol hebben gespeeld. Dat is een waarneming die moeilijk voor weerlegging vatbaar is.

De **voorzitter**:

Ik begrijp dat het Groningse debat hiermee nog niet beëindigd is.

De heer **Engels** (D66):

Nee, maar die illusie heb ik nooit gehad. Zo vrij wil ik dan nog wel even zijn. Ik heb gereageerd op de brief van de minister en de argumenten die zijn gebruikt om te onderstrepen dat er geen noodzaak zou zijn. Dat is de inzet van dit debat. Ik probeer namens een aantal fracties helder weer te geven dat er wel degelijk een noodzaak is om dat in de Grondwet op te nemen. Ik laat aan de woordvoerder van het CDA uiteraard de vrijheid om een eigen interpretatie te geven aan die noodzaak of constitutionele rijpheid.

Ik was nog niet helemaal klaar. Ik rond graag af met de volgende opmerkingen. De grondwetgever en de organen die daarvan deel uitmaken, hebben een bijzondere verantwoordelijkheid. Dat betekent in mijn ogen dat een debat en eventuele besluitvorming – maar besluitvorming over een grondwetswijziging is in Nederland moeilijk, daarvan ben ik mij bewust – over een voorgestelde aanpassing van de Grondwet behoren plaats te vinden in die procedurele context van een grondwetsherzieningsprocedure. In de motie die mijn naam draagt, wordt het kabinet gevraagd om die verantwoordelijkheid te nemen en een gemeen overleg met de Staten-Generaal inhoudelijk mogelijk te maken. Bij de voorbereiding van al voorgenomen aanpassingen van de Grondwet zou dit aspect kunnen worden meegenomen. Dan kan ook worden bepaald of dat een preambule moet zijn of niet, of dat een algemene bepaling moet worden of niet en of dat een algemene bepaling moet worden van afwijkende aard of niet. De vorm staat helemaal open; daarover staat niets in de motie. Of de inhoud de tekst van de staatscommissie moet volgen, in hoeverre die verder moet gaan en of er definities moeten worden opgenomen, zijn vragen die beantwoord moeten worden door het ministerie. De inzet van de motie is om het ministerie de voorbereiding te laten doen. Daarin kunnen al dit soort aspecten bediscussieerd worden en de uitkomst daarvan kan worden voorgelegd aan de Kamer. Dit nog even in reactie op het betoog van mevrouw Lokin.

Wij vragen de minister nadrukkelijk om te heroverwegen of het pad van een constitutionele discussie binnen de grondwettelijke organen op voorhand geblokkeerd moet worden, of dat hierover binnen de grondwetgevende organen zelf een voor de samenleving zichtbaar debat gevoerd kan worden.

□

De heer **De Vries** (PvdA):

Voorzitter. Mijn fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van de brief van de minister over de twee in deze Kamer aangenomen moties en met name gedebat-

teerd over het criterium dat de regering gebruikt voor wijziging van de Grondwet, namelijk dat er een dringende juridische en/of maatschappelijke noodzaak voor moet bestaan. Daartoe is dan voldoende constitutionele rijpheid en dringende noodzaak tot verandering nodig. Kennelijk heeft de motie-Lokin-Sassen c.s., die wij van harte hebben gesteund, aan dat criterium voldaan, maar de motie-Engels c.s. niet.

Ik wil graag een toelichting van de minister hebben op de toepassing van de criteria op de motie-Lokin-Sassen c.s. Een eerlijk proces en alles wat daarbij hoort zijn immers in verschillende verdragen goed vastgelegd. Ik noem artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en artikel 6 van het EVRM. Ik zou graag horen van de minister waarom het dan dringend noodzakelijk is om dat ook in de Nederlandse Grondwet op te nemen.

Eigenlijk zou je dat veel beter kunnen bepleiten voor hetgeen in de motie-Engels c.s. is gesteld, omdat dat met zo veel woorden niet in onze Grondwet staat. Wat zou nu helderder en beter zijn om de Grondwet van ons land, de belangrijkste staatsregeling van het land Nederland, te beginnen met aan te geven wat dit voor land is. Dat is declaratoir, tot op zekere hoogte. Er zijn genoeg elementen aan te wijzen – daar heeft de minister gelijk in – waaruit blijkt dat wij inderdaad een democratische rechtsstaat proberen te zijn. Het opnemen ervan heeft echter ook een normatieve component, omdat het typeert wat wij zijn en wat wij willen zijn. Dat zal ook in toekomstige discussies van belang blijken.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):

De heer De Vries zegt dat het opnemen van een onafhankelijke rechtspraak in de Grondwet niets zou toevoegen aan de bestaande wetgeving, met name op het gebied van het internationale recht. Ik wijs erop dat artikel 6 van het EVRM alleen spreekt over de burgerlijke rechtspraak en de strafrechtspraak. Gelet op het feit dat wij, althans de overheden, in toenemende mate bestuursrechtelijk ingrijpen, voldoet opneming van het recht op een onafhankelijke rechter ook in dat soort zaken aan het criterium dat iets nog nergens in internationale verdragen, ook niet in EU-verdragen, is opgenomen. Er staat wel een vergelijkbare bepaling in het Verdrag van Lissabon, maar die geldt alleen voor Europees recht en niet voor het nationale recht. Daarom ben ik er zo blij mee dat de hele Kamer de motie heeft gesteund. Het is uiteindelijk niet mijn motie. Ik heb haar wel gemaakt, maar zij is Kamerbreed gedragen. Daar ben ik bijzonder dankbaar voor. Het opnemen hiervan voegt wel degelijk iets nieuws toe. Dat is een groot verschil met de motie-Engels c.s., die een declaratoire functie heeft en niets nieuws toevoegt aan wat wij al hebben.

De heer **De Vries** (PvdA):

Ik denk dat mevrouw Lokin zich vergist. In het Internationaal Verdrag voor burgerrechten en politieke rechten staat in artikel 14 dat in alle gevallen waarin "rights and obligations in a suit of law" aan de orde zijn, de burger recht heeft op alle dingen die mevrouw Lokin in haar motie heeft genoemd. Daarbij wordt het administratief recht niet uitgezonderd. Overigens, als wij hier wetgeving zouden hebben waarbij dat aan de orde was, zou dat voor deze Kamer aanleiding moeten zijn om te zeggen dat wij dat niet zo willen.

## De Vries

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Voorzitter, het spijt mij dat ik alweer interrumpeer. Het BUPO-verdrag geeft die mogelijkheid, maar dan moet er wel in Nederland een rechtsgang worden gecreëerd.

De heer **De Vries** (PvdA):  
Ja, dat zeg ik net.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Ja, maar als die er niet is ...

De heer **De Vries** (PvdA):  
Ja, maar dat redt u ook niet via de Grondwet, mevrouw Lokin.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Jawel, want dan kun je een wet eisen.

De heer **De Vries** (PvdA):  
Kun je dan een wet eisen, via de Grondwet? Hoe wilde u dat doen dan?

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Wij hebben toch recht van initiatief?

De heer **De Vries** (PvdA):  
Ja, maar dat hebt u ook zonder dat het in de Grondwet staat.

Mevrouw **Lokin-Sassen** (CDA):  
Ja, dat is waar.

De heer **De Vries** (PvdA):  
Wij hebben uw motie van harte gesteund en wij zijn heel blij dat die bepaling in onze Grondwet gaat komen. Als je echter naar het internationale recht kijkt, moet je zeggen dat het gecoverd is. Het is bepaald niet zo dat u iets ontdekt hebt dat buiten de Grondwet om niet gerealiseerd zou kunnen worden. Zoals u zegt, hebben wij allemaal het recht van initiatief. Niet deze Kamer overigens, maar de overzijde. Wij kunnen de regering ook uitnodigen om wetgeving zodanig in te richten dat zij voldoet aan de criteria van een behoorlijke rechtsgang, zeg ik korthedshalve. Ik zie dat u het daarmee eens bent, mevrouw Lokin.

De vraag is wat in het geval van de motie-Lokin-Sassen c.s. de overweging van de regering geweest om te zeggen dat er een dringende noodzaak tot verandering is. Dat is het verschil met de motie-Engels c.s. Die heeft volgens de regering voldoende constitutionele rijpheid, althans de notie die in de motie is vermeld, maar kennelijk ontbreekt de dringende noodzaak eraan. In de brief van de regering staat: "de functie en het sobere karakter van de Grondwet brengen met zich dat in de Grondwet niet daar bovenop nog met zoveel woorden wordt of behoort te worden uitgedrukt dat Nederland met die essentialia een democratische rechtsstaat is."

Er is in deze Kamer overeenstemming over – ik heb de Handelingen van die debatten allemaal grondig gelezen – dat dit land getypeerd moet worden als een democratische rechtsstaat. Het verbaast mij dus dat het sobere karakter van de Grondwet zich ertegen zou verzetten dat wij dat aan het begin van de Grondwet op een nader te bepalen wijze – de heer Engels heeft een heel flexibele motie geformuleerd – niet in staat zouden zijn om dat tot uitdrukking te brengen. Het is immers, zoals ik net al zei, enerzijds declaratoir omdat het aangeeft dat wij dat alle-

maal vinden, maar tegelijkertijd ook normatief en indicatief. Het inspireert bovendien om na te denken bij de inrichting van ons staatsbestel over de vraag of die telkens wel voldoet aan het criterium dat wij allen onderschrijven, namelijk dat dit land een democratische rechtsstaat is. Eenieder die onze Grondwet gaat lezen – ik moet de heer Engels nageven dat het geen document is dat sprankelt van samenhang – zou gebaat zijn bij een verklaring aan het begin van de Grondwet, wat mij betreft in een algemeen artikel, waarin staat dat Nederland een democratische rechtsstaat is.

Nu heeft de minister nog iets toegevoegd aan zijn brief. Kennelijk konden wij helaas niet bevroeden wat voor gevaren het allemaal inhield. De minister heeft gezegd dat het zelfs denkbaar is dat een dergelijke declaratoire bepaling, namelijk dat Nederland een democratische rechtsstaat is, de beoogde zeggingskracht van de verankerde democratische rechtsstatelijke beginselen vermindert. Dat is een, zoals de heer Engels dat noemde, curieuze redenering die ik, ook bij langdurig nadenken, niet heb kunnen begrijpen. Waarom is het gevaarlijk voor datgene wat tot de elementen hoort van een democratische rechtsstaat om te zeggen dat die worden toegepast in een land dat een democratische rechtsstaat wil zijn? Wat kan daar het negatieve effect van zijn? Ik zou graag hebben dat de minister dat uitvoerig toelicht, want anders wordt dit een discussie die niet zozeer gebaseerd is op gemeenschappelijk pogen om elkaar te begrijpen. Daar zou mijn fractie moeite mee hebben.

### De voorzitter:

Ik zie dat geen van de leden nog het woord wenst in eerste termijn.

De vergadering wordt van 14.25 uur tot 15.00 uur geschorst.

□

### Minister Plasterk:

Voorzitter. Ik dank de leden voor de interessante eerste termijn. Ik begin met de conclusie dat ik, gehoord de eerste termijn van deze Kamer, nog eens nagedacht hebbend over de argumenten en de motie herlezend hebbend, kan zeggen dat ik de motie-Engels c.s. zal uitvoeren. De regering zal doen wat in de motie-Engels c.s. van haar wordt gevraagd. In dat licht wil ik een aantal kanttekeningen van procedurele en constitutionele aard plaatsen bij de eerste termijn.

Een grondwetswijziging wordt getoetst aan twee criteria, namelijk de vraag of sprake is van constitutionele rijpheid – is het niet de waan van de dag? – en de vraag of sprake is van een maatschappelijke, dan wel een juridische dringende noodzaak om dat te doen. Wie toetst uiteindelijk aan die criteria en waar zou dat moeten gebeuren? Ik ben het eens met de heer Engels als hij zegt dat dit, omdat het uiteindelijk een politieke wegging is, dient te gebeuren in de Staten-Generaal. Geen enkel misverstand: het zijn de Staten-Generaal die bepalen of iets tot wet wordt. Als het in meerderheid door de Tweede Kamer wordt aangenomen, komt het hier terecht en als het hier in meerderheid wordt aangenomen, dan komt het na Kamerontbinding voor tweede lezing nog eens langs beide Kamers. Dan doet het er in feite helemaal niet meer toe wat de regering ervan vindt. Als de Staten-Generaal het eerst bij gewone en vervolgens bij gekwalificeerde

## Plasterk

meerderheid vaststellen, wordt het tot wet, tenzij het contraseign wordt onthouden. Bij de kwestie waar het hier over gaat – is deze wijziging nuttig en noodzakelijk? – zal het mij niet gebeuren dat bij een twee derde Kamermeerderheid het contraseign wordt onthouden. Met andere woorden: materieel is het volledig aan de Kamers der Staten-Generaal; zij hebben het laatste woord.

Wie heeft het eerste woord? In artikel 82 van de Grondwet staat: voorstellen van wet kunnen worden ingediend door of vanwege de Koning, waarmee de Grondwet de Kroon, dus de regering bedoelt. Verder kunnen voorstellen van wet worden ingediend door de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Dat is de reden waarom ik de motie-Engels c.s. nog eens goed heb herlezen. Er zijn dus twee wegen om de behandeling in de Staten-Generaal te hebben: ofwel omdat de regering, ten diepste overtuigd van nut en noodzaak van een Grondwetswijziging, deze aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorlegt, deze daar verdedigt en bij aanvaarding deze vervolgens hier verdedigt, ofwel doordat er een initiatief wordt genomen door de geestverwanten aan de overkant. Dan kan het hier, los van de opvattingen van de regering, belanden.

Ik ben bereid de motie-Lokin-Sassen c.s. uit te voeren, zoals ik haar al schriftelijk had meegedeeld. Ten eerste omdat bij het vastleggen van een algemeen recht op een eerlijk proces vanzelfsprekend wordt voldaan aan constitutionele rijpheid. Ten tweede omdat er in onze ogen, in tegenstelling tot het vorige kabinet, wel degelijk sprake is van een dringende noodzaak. Die vloeit voort uit het feit dat de verdragsbepaling op grond waarvan eenieder het recht heeft op een onafhankelijke en onpartijdige rechter, moet worden geborgd in burgerlijke zaken en in strafzaken. Dat vloeit voort uit artikel 6 EVRM. Voor zover het de uitvoering van het Unierecht betreft, wordt dat geregeld in artikel 47 van het EU-Handvest. Maar het EVRM brengt het belastingrecht, het vreemdelingenrecht en het ambtenarenrecht nadrukkelijk niet onder de reikwijdte van artikel 6. Door dit in de breedte en met deze toelichting te wijzigen, zal helder zijn dat het recht een ruime reikwijdte heeft, zodat dit voor alle juridische rechtsgangen in de Grondwet is vastgelegd. Dat is een meerwaarde. Om die reden zien wij de juridische noodzaak daarvan, zodat wij bereid zijn de uitbreiding van de nationale grondrechten-catalogus zo in te vullen dat het nationale recht aanvullende bescherming kan bieden op de internationale verdragsbepalingen die het recht op een eerlijk proces eerbiedigen.

### Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Tegen de heer De Vries: hetzelfde geldt voor artikel 14 BUPO, waarin uitsluitend het strafrecht en het burgerlijk recht worden beschermd en niet de andere onderdelen, die in toenemende mate aan het uitdijen zijn.

### Minister Plasterk:

Dank voor deze toelichting. U vroeg om de toezegging dat het proefschrift van de heer Leeuw hierbij kan worden betrokken. Dat zal gebeuren.

### De heer De Vries (PvdA):

Het EVRM biedt volgens de minister geen positie voor partijen in een vreemdelingenrechtelijke situatie, maar dat is natuurlijk niet juist. Er dienen op dat punt herhaaldelijk zaken bij het Hof in Straatsburg. Wil de minister dat punt nader toelichten?

Tegen mevrouw Lokin: ik heb kennelijk een andere versie van het verdrag dan zij. Er staat "any lawsuit".

### Minister Plasterk:

Het Hof plaatst nadrukkelijk de categorie zaken die ik zojuist noemde buiten de bescherming van artikel 6 EVRM. Of dat niet in tegenspraak is met het feit dat ze dergelijke zaken daar soms behandelen, wil ik niet weerspreken. Een goede jurist, zei mijn goede vriend Bordewijk, is iemand die kan voorspellen wat een andere jurist ergens van vindt. Dat laat ik dus graag even in het midden.

### Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Het Hof kan natuurlijk, waar het vermeende inperking of schending van grondrechten van vreemdelingen betreft, een zaak behandelen. Maar het betreft niet het vreemdelingenrecht op zichzelf.

### Minister Plasterk:

Hoe dan ook: we zijn het eens. Ik geloof niet dat de heer De Vries de noodzaak dan wel de constitutionele rijpheid van uw motie betwist.

### De heer De Vries (PvdA):

We hebben heel graag voorgestemd, en we zijn heel blij dat dat leidt tot een bepaling in de Grondwet. In het Europese Hof voor de Rechten van de Mens worden herhaaldelijk vreemdelingenzaken beslist. Denk aan die beroemde zaak van Griekenland: het terugzenden van iemand die in België zat, maar in Griekenland had moeten verblijven. Het Hof vond dat in strijd met de rechten van betrokkene. Er wordt dus wel degelijk recht gedaan als het nodig is. Talloze Nederlandse zaken worden daar getoetst; dat moet bekend zijn. Wat het internationale verdrag voor burgerlijke en politieke rechten betreft: daarin wordt gesproken van "any lawsuit", zonder beperkingen.

### Minister Plasterk:

Ik kom toe aan de motie-Engels c.s. Ook daarover is geen enkele discussie als het gaat om de constitutionele rijpheid van de opvatting dat Nederland een democratische rechtsstaat is. De discussie spitst zich toe op de vraag, of dat in een bepaling moet worden opgenomen. Daar is in het kabinet uitgebreid over gesproken. Daar leeft in den brede de opvatting dat het niet dringend noodzakelijk is om dat als een soort declaratie in de Grondwet op te nemen, omdat dit uit alle vezels van de Grondwet spreekt, althans behoort te spreken. Als dat niet zo is, moet dat onmiddellijk worden gerepareerd, omdat vanzelfsprekend in onze constitutie vastligt dat wij een democratische rechtsstaat zijn.

Dat heb ik de Kamer ook per brief meegedeeld. Niettemin – ik kom nu terug op het begin van mijn beantwoording – ben ik bereid om de motie uit te voeren. Nu we hier toch met grondwetsliefhebbers onder elkaar zijn: er is een interessant verschil tussen de dicta van beide moties. De motie van mevrouw Lokin-Sassen zoekt de grenzen op van het recht van initiatief, want daarin wordt de regering verzocht om een artikel in de Grondwet op te nemen. In feite is een dergelijke aangenomen motie bijna het recht van initiatief voor de Eerste Kamer. Ik ben maar zo vrij geweest om de motie zo te lezen dat de regering ertoe wordt uitgenodigd om er nog eens over na te denken of zij ook zelf van mening is dat dit in de Grondwet opgenomen moet worden. We hebben daarover nagedacht en we

## Plasterk

hebben dat standpunt ingenomen. Nogmaals: dat is een ander standpunt dan het standpunt van het vorige kabinet. In die zin is daar dus aan voldaan.

De heer Engels was in het dictum van zijn motie voorzigtiger. Hij vraagt de regering "een voorstel te (doen) ontwikkelen voor de formulering van een algemene bepaling in de Grondwet, waarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is, zo mogelijk uitgewerkt dan wel aangevuld met nadere voorschriften". Dat lijkt mij iets waaraan ik kan voldoen zonder daarmee te zeggen dat de regering ervan overtuigd is dat het dringend noodzakelijk is dat die wijziging vervolgens zal worden opgenomen. Ik stel mij dus voor dat ik dit zal doen. Dan staan er twee wegen open. De ene weg – dat is wat mij betreft eigenlijk de koninklijke weg – zou kunnen zijn dat de leden die die noodzaak wel zien, hun partijgenoten aan de overkant ervan overtuigen om daarover een initiatiefwetsvoorstel in te dienen. Dat kan heel goed. Later deze week behandel ik daar een initiatiefwetsvoorstel van D66 om de burgemeestersbenoemingen uit de Grondwet te halen. Die weg wordt regelmatig gebruikt. Datgene wat ik, ook met de expertise van medewerkers, heb aangedragen, kan daarvoor dan als materiaal dienen. Het zou ook kunnen dat de regering in de loop van het proces alsnog overtuigd raakt van de noodzaak van deze wijziging. Dat weet je maar nooit, want er kunnen nieuwe argumenten boven tafel komen. Uitsluitend in dat geval vind ik dat de regering zo'n initiatief zelf zou moeten nemen. Omdat de regering twee maanden geleden heeft gezegd dat zij deze grondwetswijziging niet noodzakelijk vindt, kan immers niet van mij worden gevraagd om die grondwetswijziging namens de regering in de Tweede Kamer te verdedigen. Vandaar dat het mijn voorkeur heeft dat dit uit de Kamer zelf voortkomt.

Ik voer die motie dus uit en ik heb die kanttekening geplaatst. Om het procedureel af te ronden: er staat in het dictum van de motie ook een datum, maar die is al verlopen. Het meest praktisch is misschien dat ik mij daarop beraad en dat ik de Kamer op redelijk korte termijn een brief stuur waarin ik zal aangeven hoe ik met de uitvoering van de motie-Lokin-Sassen zal omgaan. Dat punt zal ook een consultatieronde in moeten gaan, maar de bedoeling is om een grondwetswijziging in gang te zetten. Ik zal ook aangeven op welke termijn – wat mij betreft gebeurt dat zo snel mogelijk – ik zal komen met de uitvoering van de motie-Engels c.s. Die brief zeg ik dus toe en die komt op een redelijk korte termijn.

### De voorzitter:

Mijnheer Engels, wilt u de minister nog interrumpen?

### De heer Engels (D66):

Nee, voorzitter. Hij hoeft zich niet ongerust te maken. Ik wil een voorstel van orde doen, namelijk om maximaal vijf minuten te schorsen, zodat ik kan overleggen met veel van de fracties namens welke ik heb gesproken.

### De voorzitter:

Ik kijk even rond en ik zie hevig knikken.

De vergadering wordt van 15.15 uur tot 15.20 uur geschorst.

□

### Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Voorzitter. Ik hoorde de minister zeggen dat mijn motie een soort verkapt recht van initiatief voor de Eerste Kamer is. Ik wil staatsrechtelijk iets rechtzetten. De motie is een uitspraak van de Kamer, waarin de regering wordt verzocht om een artikel op te nemen. De regering neemt dan dus het initiatief. Ik heb ook geen concrete inhoud van die bepaling gegeven. Het gaat wat mij betreft dus niet om het recht van initiatief, maar gewoon om uitvoering van de motie. Ik verzoek de minister om een termijn te noemen waarbinnen hij een ontwerp denkt te kunnen indienen. Kan deze bepaling wat hem betreft nog voor 1 januari 2014 worden ingediend?

Ik feliciteer de heer Engels met het feit dat de minister zich heeft laten overtuigen door zijn pleidooi voor uitvoering van de motie-Engels c.s. Ik wil formeel nog even zeggen dat het BUPO-verdrag beperkt is tot het burgerlijk recht en het strafrecht. Ook al is de formulering algemeen, het betreft de rechten van de individuele burger. Daar vallen de onderdelen van de wetgeving met betrekking tot de overheid dus niet direct onder.

□

### Mevrouw De Boer (GroenLinks):

Voorzitter. Ik dank de heer Engels voor het feit dat hij in de eerste termijn namens ons het woord heeft gevoerd; wij mogen stellen: met succes. Mijn fractie is blij met de toezegging en ziet de notitie over de motie-Engels c.s., met daarin hopelijk een conceptvoorstel, graag tegemoet. Wij hopen van harte dat het kabinet al doende overtuigd raakt, omdat dit onderwerp het verdient om door het kabinet voorgesteld te worden in plaats van dat het een meer politieke lading van een van de partijen krijgt. Dus dank hiervoor en we zien dit graag tegemoet.

□

### De heer Engels (D66):

Mevrouw de voorzitter. Ik ben de minister bijzonder erkentelijk voor het feit dat hij een zeer substantiële heroverweging heeft gepleegd. Daarbij gaat het niet om het simpele feit dat hij een motie eerst niet wilde uitvoeren en dat hij dat nu wel wil doen. Dat is plezierig, maar ik zeg met nadruk dat ik mij ervan bewust ben dat het voor de minister, die hierover kennelijk een discussie heeft gevoerd in de ministerraad en een standpunt heeft ingenomen, niet voor de hand ligt en niet heel eenvoudig is om daar heel snel een andere inhoud aan te geven. De minister heeft uitgesproken niet tot een afbreuk van dit denkproces te willen komen door te blijven hangen in het standpunt dat de motie niet wordt uitgevoerd. Hij heeft nu, zelfs met een klarenstoot, gezegd dat de motie wordt uitgevoerd. Daarvoor verdient hij zeer veel waardering, in ieder geval van mijn fractie.

In de motie is inderdaad geen sprake van een concreet wetsvoorstel. Het gaat om het ontwikkelen van een voorstel dat de grondwetgevende in staat stelt om na te denken over hoe we op de beste manier gevolg kunnen geven aan datgene wat wij zo graag in de Grondwet willen zien. Ik heb begrepen dat de minister ons een brief gaat sturen. Dat is een betere weg dan dat wij onze verantwoordelijkheden als het ware overdragen aan de Tweede Kamer, die dan een initiatief moet nemen. Ik neem aan

## Engels

dat de minister concreet aangeeft op welke wijze en op welke termijn hij dat voorstel zal gaan ontwikkelen en op welk moment beide Kamers van de Staten-Generaal daarover van gedachten zullen wisselen met het kabinet. Ik sluit zelf ook niet uit dat gaandeweg ook binnen het kabinet, dus in bredere zin dan alleen bij de minister, wellicht tot een heroverweging kan worden gekomen.

□

**De heer Vliegenthart (SP):**

Voorzitter. Allereerst een woord van dank namens mijn fractie aan collega Engels, die het in eerste termijn heel waardig namens ons heeft gedaan. Ook een woord van dank aan de heer De Vries, die nog additionele argumenten heeft gegeven die de minister wellicht hebben geholpen om zijn standpunt hierover te herzien. Ik heb ook een woord van dank aan de minister voor het uitvoeren van zowel de motie-Sassen-Lokin c.s. als de motie-Engels c.s. Wij zijn daar blij mee. Excuus, het is Lokin-Sassen c.s.! Het doet me denken aan het naambordje dat wij thuis hebben hangen. Daarop staat eerst de achternaam van mijn vrouw en dan "Vliegenthart", en zo hoort dat ook, vinden wij. Maar ik zal het voor mevrouw Lokin-Sassen correct zeggen!

Dank ook voor het heroverwegen van het idee over de democratische rechtsstaat en de Grondwet. Ik denk dat de belangrijkste verworvenheid van het debat van vandaag het besef is dat het geen rustig bezit is, waarbij we ervan kunnen uitgaan dat Nederland een rechtsstaat is en dat dat altijd zo zal zijn. Het is heel goed dat wij ons ervan bewust zijn dat dit iets bijzonders is. Ik herinner me de lezing die rechtsfilosoof René Foqué onlangs in Felix Meritis gaf. Hij heeft dat daar uitgebreid betoogd. Ook de oud-vicevoorzitter van de Raad van State, Herman Tjeenk Wilink, heeft in die richting geargumenteed. Ik denk dat dit het belangrijkste is.

Ik ben blij dat de minister die stap nu zet en zegt: ik ga het denkproces opnieuw in, met beide Kamers. Dan kunnen we altijd nog bekijken hoe we het vormgeven. De vraag, die collega De Boer terecht stelde, is of we de indiening ervan partijpolitiek aan de Tweede Kamer moeten overlaten of dat de minister, nu hij toch de eerste stap met ons heeft gezet, misschien ook wel een tweede en een derde stap kan zetten en het wetsvoorstel zelf kan indienen. Het zou niet helemaal nieuw zijn dat een in dit huis aangenomen motie uiteindelijk leidt tot een initiatief van de minister op het wetgevende vlak. Ik denk aan bijvoorbeeld de wijziging van de Kieswet, omtrent de verkiezing van de Eerste Kamer. De motie daarover die we in de vorige periode hebben ingediend, heeft toen ook geleid tot een initiatiefwet.

Vandaag is er echter vooral dankbaarheid. Ik hoop dat we hiermee in de komende tijd het denkproces met elkaar kunnen voortzetten.

□

**De heer De Vries (PvdA):**

Mevrouw de voorzitter. Ik dank de minister voor zijn antwoord, met name voor de klaroenstoot waarmee hij begon. Dat neemt de spanning van het debat enigszins weg. Die spanning blijft er tot op zekere hoogte echter wel, omdat de minister zich nu zet aan een uitwerking van deze gedachte. We kunnen nu nog niet overzien of deze in een volgende fase ook het geestelijk eigendom van de rege-

ring wordt of dat deze het geestelijk eigendom moet worden van de Tweede Kamer. Ik ben in ieder geval heel blij dat we dit proces zo inzetten. Ik zou het erg op prijs stellen als in de notitie niet vlug – dat kan me bij dit soort zaken helemaal niet zo veel schelen – maar wel grondig wordt bekeken hoe we het op een goede manier in de Grondwet kunnen neerleggen.

Ik wil ook nog iets zeggen over wat de minister tegen mevrouw Lokin-Sassen zei, namelijk dat het een recht van initiatief lijkt. Zij heeft daarop zelf al geantwoord. Dat punt is natuurlijk helemaal niet aan de orde. Het recht van initiatief heeft alleen maar betrekking op wetgeving. Wij hebben helemaal geen recht van initiatief op het gebied van wetgeving. Verder mogen we hier elke dag alle initiatieven ontplooiën die ons in het belang van het land lijken. Ik complimenteer de heer Engels ermee dat hij dat door de indiening van zijn motie ook heeft gedaan.

□

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

Voorzitter. De heer Engels heeft ons goed vertegenwoordigd in de eerste termijn. Hij heeft het woord namens ons gevoerd. Wij hebben ons ook erg herkend in de bijdrage van de heer De Vries van de Partij van de Arbeid. Wij zijn erg blij met de wending die nu zichtbaar wordt in dit debat. Wij danken de minister daarvoor. Wij hebben nu al heel wat jaren discussies over de Grondwet. De aanleiding daarvoor was inderdaad of in onze Grondwet niet beter tot uitdrukking zou moeten worden gebracht wat dit voor een land is. De heer De Vries zei het zo: als je de Grondwet begint te lezen, dan wil je eerst kennismaken met het land waarvan het de Grondwet is. Onze fractie heeft altijd sympathie gehad voor een preambule om zo nog iets meer van de identiteit van het land tot uitdrukking te brengen. Wat mij betreft zou aan de formulering "democratische rechtsstaat" nog wel iets historisch mogen worden toegevoegd, maar dat laat ik nu rusten. Ik ben dankbaar voor de stap die nu in ieder geval gezet zal worden.

Ik wil nog iets zeggen over de voorgestelde methode. De minister zegt dat er twee wegen zijn: of via de Tweede Kamer, of via de regering. Wij spreken hier met de regering, niet met de Tweede Kamer. De koninklijke weg zou zijn dat dit van de regering uitgaat, zeker als het om een zo majeure wijziging gaat. Het lijkt klein, maar in het licht van onze bredere discussie is het toch wel een majeure stap. Het zou heel goed zijn als het zo zou gaan, maar we wachten nu de brief af. Die zal wel verdere aanwijzingen bevatten voor het verdere proces.

**De voorzitter:**

Mijnheer Kuiper, kunt u nog even wachten met weglopen? Mevrouw Lokin-Sassen wil nog iets zeggen.

**Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):**

Het is misschien heel flauw, maar volgens mij – ik heb de motie-Engels erop nagelezen – kan de minister de motie niet uitvoeren, omdat wordt gevraagd om vóór 1 november 2012 te komen met voorstellen. Het is wel een beetje flauw. Dat geef ik toe.

**De heer Kuiper (ChristenUnie):**

De vraag was niet aan mij gericht, mevrouw de voorzitter. Ik denk dat de heer Engels de datum wel even kan verschuiven.



## Kuiper

### De voorzitter:

Het leek erop dat hij aan u gericht was, maar ik geef dan nu het woord aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



### Minister Plasterk:

Voorzitter. Om allereerst maar aan te haken bij dit laatste punt: ik meen dat ik in mijn eerste termijn al heb gezegd dat in het dictum de datum zou moeten worden aangepast. Daar moet geen misverstand over zijn.

Ik loop de ingebrachte punten nog kort langs. Allereerst: ik heb niet bedoeld te zeggen dat de motie-Lokin-Sassen een initiatiefwetsontwerp was. Ik heb juist bedoeld het volgende te zeggen. Deze Kamer heeft niet het recht van initiatief, maar dat betekent niet dat de motie zo moet worden gelezen – dat is ook niet gebeurd – dat die de regering dwingt om een wet in te dienen. Dan heeft dat namelijk materieel dezelfde werking als het initiatiefrecht. Ik heb de motie gelezen als een verzoek aan de regering: kunt u zich niet door de aangevoerde argumenten laten overtuigen om het tot uw eigen initiatief te maken? Dat is in ieder geval met die motie ook gebeurd. Ik voeg er in de richting van de heer Kuiper nog wel iets aan toe. Hij zei dat de koninklijke weg is dat het via de regering gaat. Van hem, en overigens ook van anderen, verwacht ik echter het besef dat de regering dan wel de diepe overtuiging moet hebben dat de Grondwet op dat punt moet worden aangepast. Die overtuiging kun je niet afdwingen. Daarom is het goed dat de Kamer het recht van initiatief heeft en dat het via een van de twee door mij genoemde wegen in de Kamers wordt behandeld.

### De heer Kuiper (ChristenUnie):

De minister gaf zelf aan dat hij tot een gewijzigd inzicht is gekomen. Ik hoop dus dat, als de minister de motie uitvoert, dit leidt tot een verder proces aan de kant van de regering. De minister zegt dat de overtuiging misschien ontbreekt, maar wellicht is dat niet de allesbepalende factor. De vraag ligt nu gewoon voor.

### Minister Plasterk:

Het voortschrijdende inzicht was dat ik me bij het herlezen van het dictum van de motie van de heer Engels realiseerde dat hij de regering niet vroeg om het initiatief tot een grondwetswijziging te nemen, maar slechts om een proces in gang te zetten waardoor er een tekstvoorstel kan worden opgesteld. Daarom zei ik: ik kan bij nader inzien de voorliggende motie uitvoeren. Ik zal dat dus ook doen.

Van diverse kanten werd gevraagd naar het tijdpad. Mevrouw Lokin-Sassen vroeg wanneer het initiatiefwetsvoorstel komt. De heer De Vries gaf aan dat het niet zo zeer haastig, als wel goed moet gebeuren. Ik stel twee dingen voor. Ik stuur op korte termijn een brief waarin ik de procedure vastleg voor het in gang zetten van de grondwetsherziening op basis van de motie-Lokin-Sassen en waarin ik aangeef wanneer ik zal komen met de uitvoering van de motie-Engels. Die brief kan op korte termijn komen. Om alvast een indicatie te geven: op basis van de informatie waarover ik nu beschik, verwacht ik dat het mogelijk is om de internetconsultatie voor de grondwetsherziening te starten in het voorjaar van 2014. Wij moeten daar goed over nadenken. Nogmaals, ik stuur de Kamer een brief en daarin komen de termijnen te staan; de leden

kunnen dan bekijken of die redelijk zijn. Dit is ook het antwoord op de vraag van mevrouw De Boer naar de datum.

Dan resteert mij nog een reactie op het punt dat de heer Vliegenthart heeft inbracht. Ik dank hem voor de waardering. Hij zegt dat de discussie gaat over de vraag hoezeer wij hechten aan het feit dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Ik wil niet de indruk wekken dat degenen die voor of tegen de motie-Engels waren, meer of minder aan de democratische rechtsstaat hechten. Daar hecht eenieder gelijkkelijk aan. De discussie gaat over de vraag of het opnemen van een dergelijke verklaring in de Grondwet noodzakelijk is. Ik zie de heer Vliegenthart knikken. Daarop kunnen wij elkaar dus vinden.

Ik meen dat ik hiermee alle vragen heb beantwoord die in de tweede termijn zijn gesteld.

### Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Ik dring erop aan dat in ieder geval het traject voor het artikel over het recht op een eerlijk proces iets eerder dan het voorjaar van 2014 in gang wordt gezet. Ik vraag de minister om daar al dit najaar mee te beginnen. Ik zie eigenlijk geen reden waarom dat niet zou kunnen.

### Minister Plasterk:

Hoe graag ik dat ook zou willen, ik kan dit nu hier niet toezeggen. Wij moeten echt even kijken hoeveel voorbereiding daarvoor nodig is. Het gaat om een wijziging van de Grondwet. Wij moeten daarvoor concepten in consultatie brengen. Ik wil dat mijn eigen grondwetjuristen ernaar kijken en misschien hebben zij daar nog enig extern advies bij nodig. Ik zal de Kamer de timing op papier toesturen en ik zal dit signaal "laat het niet langer duren dan nodig en liever eerder als het kan" meenemen.

### Mevrouw Lokin-Sassen (CDA):

Daarmee ben ik tevreden.

De beraadslaging wordt gesloten.

### De voorzitter:

Ik dank de minister.

Sluiting 15.35 uur.