

Vergaderjaar 2016–2017

**34 516**

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

**B**

### **VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT/ ALGEMENE ZAKEN EN HUIS VAN DE KONING<sup>1</sup>**

Vastgesteld 28 augustus 2017

#### **1. Inleiding**

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel dat voorziet in het opnemen van een algemene bepaling in de Grondwet ter waarborging van de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Zij hebben een aantal vragen aan de regering.

De leden van de **D66**-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot het opnemen van een algemene bepaling in de Grondwet. Deze leden staan positief tegenover de gedachte om een algemene bepaling in de Grondwet op te nemen waarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is. De aan het woord zijnde leden hebben niettemin enkele vragen ten aanzien van de uitwerking en invulling van de algemene bepaling in dit voorstel.

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

De leden van de **VVD**-fractie vragen de regering welke meerwaarde het opnemen van deze algemene bepaling heeft ten aanzien van de huidige tekst van de Grondwet waarin een dergelijke bepaling ontbreekt, maar die overigens geheel is doordeesemd van de kernwaarden die in de algemene bepaling tot uitdrukking komen. Welk probleem wordt eigenlijk met het

<sup>1</sup> Samenstelling:

Engels (D66) (*voorzitter*), Nagel (50PLUS), Ruers (SP) (*vice-voorzitter*), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Ten Hoeve (OSF), Huijbregts-Schiedon (VVD), Van Kappen (VVD), Koffeman (PvdD), Strik (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Flierman (CDA), Barth (PvdA), De Graaf (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), P. van Dijk (PVV), Gerkens (SP), Van Hattem (PVV), Köhler (SP), Lintmeijer (GL), Pijlman (D66), Rombouts (CDA), Schalk (SGP), Verheijen (PvdA), Bikker (CU), Klip-Martin (VVD), Sini (PvdA), Van der Sluijs (PVV).

opnemen van deze algemene bepaling opgelost? Welke verwachtingen koestert de regering ten aanzien van het opnemen van een dergelijke algemene bepaling? Wat wordt er anders? Wat heeft de Nederlandse burger hier aan? Wat gebeurt er als een dergelijke bepaling niet in de Grondwet zou worden opgenomen? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie hebben bij de behandeling van de motie-Engels c.s. (Kamerstukken I 2011/12, 31 570, B) in 2012 letterlijk aangegeven dat «het effect van zo'n algemene bepaling is dat er interpretatieve effecten van uitgaan, als ware het een sproei-installatie naar de overige bepalingen van de Grondwet. Dat acht de VVD-fractie onwenselijk in dit stadium, waarin een dergelijk effect nog onvoldoende is doordacht». Hoe beoordeelt de regering op dit moment de interpretatieve effecten van de voorgestelde algemene bepaling?

De leden van de **CDA**-fractie zijn niet principieel tegen het opnemen van een algemene bepaling in de Grondwet die tot uitdrukking brengt dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. Naar het oordeel van deze leden is het echter wel de taak van de Grondwetgever te waken voor materiële verslapping van de Grondwet. Normen waarvan op het eerste gezicht wel de uiterlijke glans zichtbaar is, maar waarachter inhoudelijk weinig schuilgaat, horen niet in onze constitutie thuis.

De grondrechten en de democratische rechtsstaat zijn de hoekstenen van het Nederlandse staatsbestel. Over de betekenis en de invulling hiervan zijn boeken volgeschreven. De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel beslaat echter niet meer dan tien pagina's. Tien pagina's om de normatieve betekenis en reikwijdte van de algemene bepaling te duiden. De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering toe te lichten waarom zij er niet voor heeft gekozen een extensieve uiteenzetting te geven over de materiële betekenis van de bescherming van de democratische rechtsstaat. Zou de algemene bepaling daarmee immers niet juist aan normatieve kracht winnen? Voegt explicitering van de waarborgfunctie van onze Grondwet ten aanzien van de democratische rechtsstaat niet alleen maar iets toe als zij een concrete norm schept die zowel door de (grond)wetgever als de rechterlijke macht ook daadwerkelijk toepasbaar is? Graag een reactie van de regering. Is de regering (alsnog) bereid een dergelijke duiding te geven?

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

De leden van de **CDA**-fractie merken op dat bescherming van de grondrechten en de democratische rechtsstaat uiteindelijk niet is gewaarborgd door louter de voorgestelde algemene bepaling in de Grondwet op te nemen. Deze bescherming vereist continue aandacht en een kritische houding van de betrokken instituties. Kan de regering aangeven welke rol zij voor haarzelf weggelegd ziet om hieraan inhoudelijke betekenis te geven en de algemene bepaling niet slechts een lege huls te laten zijn? Nu algemeen erkend is dat grondrechten een van de dimensies vormen van de rechtsstaatsidee, waarom heeft de regering ervoor gekozen slechts dit element afzonderlijk te benoemen en niet tevens een of meer andere?

Tot slot hebben de leden van de CDA-fractie een vraag over het legaliteitsbeginsel. Dit beginsel is onlosmakelijk verbonden met het functioneren van de democratische rechtsstaat. Ook biedt het legaliteitsbeginsel een waarborg tegen schendingen van grondrechten. Het legaliteitsbeginsel is – anders dan de in dit wetsvoorstel slechts minimaal geduide inhoud en

strekking van de democratische rechtsstaat – een concrete norm. Dit beginsel houdt in dat machtsuitoefening door de overheid alleen plaats mag vinden op grond van een wet en binnen de door het recht getrokken grenzen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarom zij er niet voor heeft gekozen het legaliteitsbeginsel te codificeren in de Grondwet? Opname van dat beginsel voegt naar het oordeel van voornoemde leden iets wezenlijks toe aan onze Grondwet: het is op dit moment namelijk nog niet in de Grondwet opgenomen en het geeft aan zowel de (grond)wetgever als de rechter een concrete materiële norm. Graag ontvangen de leden van de CDA-fractie een reactie van de regering op dit punt.

De Staatscommissie Grondwet uit 2010 heeft zich onder meer gebogen over de vraag of de Grondwet moest worden voorzien van een preambule dan wel een algemene bepaling voorafgaand aan de huidige artikelen. De Staatscommissie concludeerde dat een algemene bepaling waarin verwijzingen zouden worden opgenomen naar de democratische rechtstaat en aspecten daarvan, bij zou dragen aan het normatieve karakter van de Grondwet. De Staatscommissie heeft daartoe een tekstvoorstel voor een algemene bepaling gedaan. De regering heeft ervoor gekozen dit voorstel niet over te nemen maar te komen met een eigen, stringenter en sobere formulering. De leden van de **D66**-fractie konden zich op zichzelf genomen goed vinden in de formulering van de Staatscommissie. De aan het woord zijnde leden vragen de regering dan ook uiteen te zetten welke redenen ten grondslag lagen aan de keuze voor een andere formulering van de algemene bepaling. Deze leden zouden bovendien graag vernemen of de regering andere formuleringen dan de aanvankelijk voorliggende tekst heeft overwogen en zo ja, hoe deze formuleringen luiden. Welke redenen lagen er, anders dan de veelgeprezen soberheid van de Grondwet, ten grondslag aan de aanvankelijke keuze van de regering, zo vragen deze leden. Hoe beoordeelt de regering in het licht van het voorgaande de uiteindelijk bij amendement in het voorstel opgenomen formulering? Kan de regering tot slot aangeven in hoeverre de tekst in het oorspronkelijke en uiteindelijke voorstel meer dan de formulering van Staatscommissie bijdraagt aan het normatieve karakter van de Grondwet?

#### **4. De reikwijdte van de algemene bepaling**

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de algemene bepaling net als alle andere artikelen in de Grondwet vatbaar is voor intrekking en wijziging. De voorgestelde bepaling heeft volgens de memorie van toelichting niettemin te gelden als een «ondergrens» bij wijziging of invoering van andere artikelen dan de voorgestelde algemene bepaling. Daarmee lijkt de algemene bepaling in die zin kaderstellend te zijn bij de herziening of invoering van andere grondwetsbepalingen. De leden van de **D66**-fractie merken op dat de suggestie gewekt kan worden dat het voorgestelde artikel in die zin formeel heeft te gelden als een «binnenconstitutionele» hogere regeling. Hoe verhoudt het kaderstellende karakter van de ondergrens zich tot de feitelijke rang en kracht van de algemene bepaling die desalniettemin vatbaar is voor wijziging en intrekking volgens de gangbare procedures, zo vragen de aan het woord zijnde leden de regering.

De commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning ziet met belangstelling uit naar de memorie van antwoord en ontvangt deze graag binnen **vier weken** na vaststelling van dit voorlopig verslag.

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis van de Koning,  
Engels

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