

Vergaderjaar 2020–2021

**35 786**

## **Verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling**

**Nr. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 21 mei 2021

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,  
Bosma

Adjunct-griffier van de commissie,  
Verhoev

## **I. ALGEMEEN**

### **1. Inleiding**

De leden van de VVD-fractie hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot verandering in de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling. De op te nemen bepaling luidt als volgt: «De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat» (zie ook het amendement-Koopmans, Kamerstuk 34 516, nr. 10). Naar de mening van deze leden is het goed dat in deze bepaling eerst de grondrechten worden genoemd en vervolgens de democratische rechtsstaat. Met deze volgorde wordt de volgorde van de Grondwet aangehouden. Ook wordt met deze volgorde duidelijk dat grondrechten niet achtergesteld zijn aan de democratische rechtsstaat. Door het begrip «democratische rechtsstaat» te hanteren wordt aangegeven dat democratie en rechtsstaat in Nederland onverbreekelijk met elkaar zijn verbonden. Het wetsvoorstel geeft deze leden geen aanleiding tot het stellen van vragen aan de regering.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel tot Verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling. Dit voorstel verankert in de Grondwet dat deze de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. Wat deze leden betreft is het een stap vooruit deze kernbeginselen vast te leggen in de Grondwet. Als de voorbije jaren zowel in binnen- als buitenland iets hebben aangetoond, is het dat eerbiediging daarvan geen vanzelfsprekendheid is. Ons land kent groeperingen en partijen die het handelen van de democratische rechtsstaat steeds weer in twijfel trekken, en zo ondermijnen. Bij de toeslagenaffaire is het vertrouwen van de burger in de democratische rechtsstaat juist met recht geschonden, door het eigen handelen van de overheid in al haar facetten. En kijken deze leden over de grens, dan zien zij dat in landen als Polen de bijl wordt gezet in de onafhankelijke rechtspraak, die fundamenteel is voor de eerbiediging van de rechten van burgers. Het is daarom niet zonder reden of doel om het fundamentele uitgangspunt van onze Grondwet te expliciteren. Het voorliggend voorstel kent goede grond, opdat voor eenieder duidelijk is dat zij daarop moeten kunnen (blijven) rekenen. Deze leden hebben in dit verband geen nadere vragen.

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot het opnemen van een algemene bepaling in de Grondwet. Deze leden hechten aan een sobere Grondwet, waarin alleen concrete, bindende rechtsregels zijn opgenomen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggend wetsvoorstel. Deze leden hebben enkele aanvullende vragen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van voorliggend wetsvoorstel. Deze leden hebben een aanvullende vraag.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben behoefte om nog enkele vragen ter verduidelijking te stellen.

## **2. Hoofdpijnen van het voorstel**

Het opnemen van een nieuwe bepaling in de Grondwet is alleen wenselijk als die leidt tot een normatieve versterking van de Grondwet. De leden van de CDA-fractie vragen de regering aan te geven wat de normatieve werking is van de algemene bepaling in de gekozen formulering: «De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat.» Deze leden vragen op welke wijze de voorgestelde algemene bepaling leidt tot normatieve versterking van de Grondwet.

In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie de regering ook nader in te gaan op het normatieve aspect van de voorgestelde algemene bepaling in het licht van uiteenlopende mogelijkheden van constitutionele toetsing. De regering heeft rechtsvergelijkend onderzoek laten doen naar vormen van constitutionele toetsing in de ons omringende landen. Daarin komt ook de context en inbedding van constitutionele toetsing in het nationale rechtsbestel en in de verhouding tussen de constitutionele organen en instellingen aan de orde. Deze leden vragen de regering daarbij uitdrukkelijk in te gaan op de verhouding tussen constitutionele toetsing en vormen van een algemene bepaling waarin de grondrechten en de democratische rechtsstaat worden gewaarborgd.

De memorie van toelichting en de behandeling in eerste lezing geven, zo menen de leden van de PvdA-fractie, een veelheid aan redenen voor de toevoeging van een algemene bepaling, waaronder het expliciteren van de kernbeginselen van ons constitutioneel bestel, de waarborgfunctie en de normatieve functie. Het juridisch gevolg, zo gaf de Minister aan in de Eerste Kamer, is dat de inhoud van de Grondwet en daarmee ons staatkundig rechtsbestel, in overeenstemming moeten zijn met die beginselen, die ten grondslag liggen aan ons rechtsbestel. Geldt dit ook voor de huidige inhoud van de Grondwet zo vragen de leden van de PvdA-fractie. De in de parlementaire behandeling genoemde voorbeelden betreffen steeds wijzigingen in de toekomst, maar biedt de algemene bepaling ook een interpretatief kader voor de Grondwet zoals deze nu luidt?

In hoeverre gaat de regering, wanneer deze algemene bepaling opgenomen is, deze ook gebruiken ten behoeve van maatschappelijke aandacht voor de grondrechten en de democratische rechtstaat, bijvoorbeeld binnen het kader van het burgerschapsonderwijs? De tekst «De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten» is inmiddels gewijzigd in «De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat». De leden van de PvdA-fractie zijn het hiermee eens: democratie en rechtsstaat zijn in Nederland immers onverbreekelijk met elkaar verbonden. Zonder betrokkenheid van burgers geen rechtsstaat. De vraag spitst zich toe op de invulling van het begrip grondrechten. Wat verstaat de regering onder grondrechten? Gaat het hier om de klassieke en de sociale grondrechten, neergelegd in de Grondwet, maar ook in het Unierecht en mensenrechtenverdragen?

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

De leden van de PvdA-fractie vragen tot wie de algemene bepaling zich richt. Wie moet de grondrechten en de democratische rechtsstaat borgen? De regering wees in de parlementaire behandeling in eerste lezing primair op de (grond)wetgever. Die dient ervoor te zorgen dat (grond)wetgeving de grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt. De gegeven voorbeelden richten zich daarmee steeds op de toekomst. Bevat de bepaling «De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat» niet enkel een opdracht aan de grondwetgever in de toekomst, maar geldt zij ook als overkoepelende opdracht aan alle staatsmachten, instellingen en overheden die de Grondwet momenteel

constitueert? Houdt het interpretatieve karakter van de bepaling niet in dat alle staatsinstellingen en overheden in de Grondwet, te beginnen met de regering, de Staten-Generaal zelf en de rechterlijke macht, en de publieke organen en ambtsdragers die hieraan bevoegdheden ontleen, ook in het heden de grondrechten en de democratische rechtsstaat dienen te waarborgen? Geldt dit uiteraard steeds met inachtneming van de aparte bevoegdheidsgrondslagen? Wel rijst de vraag hoe deze opdracht zich verhoudt tot het verbod aan de rechter om aan de Grondwet te toetsen in artikel 120 van de Grondwet. In hoeverre kan de rechter de grondrechten waarborgen als deze wél wetten mag toetsen aan grondrechten in internationale verdragen, maar niet aan grondrechten in onze eigen Grondwet?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen aan de regering of artikel 120 van de Grondwet, het toetsingsverbod, bijdraagt aan de borging van grondrechten en de democratische rechtsstaat, of hier juist een belemmering in kan zijn.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering wat de reikwijdte is van de grondrechten die door de algemene bepaling worden bestreken. Allereerst vragen deze leden of het hier enkel de gecodificeerde grondrechten betreft of dat ook andere beginselen in aanmerking komen waarvan in het verleden door de regering is gesteld dat ze de status van grondrecht bezitten? Bovendien vragen zij hoe ver het bereik strekt van de mensenrechten die niet in de Grondwet terug zijn te vinden. Zij constateren dat de regering in de behandeling het voorbeeld van de categorie kinderrechten heeft genoemd, maar er is een brede waaier van andere rechten te vinden waaraan Nederland zich in uiteenlopende mate heeft verbonden. Wat is hierbij het criterium?

De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering in de toelichting de begrippen grondrechten en mensenrechten door elkaar gebruikte. De regering heeft weliswaar tijdens de mondelinge behandeling aangegeven dat onder de grondrechten ook de mensenrechten zijn begrepen, maar deze leden vragen waarom juist bij grondwetsbepalingen, en nog wel een algemene bepaling, niet veel meer precisie is gebruikt vanuit het belang van een toegankelijke, duidelijk leesbare Grondwet. Deze leden hebben de indruk dat wel erg gemakkelijk voorbij wordt gegaan aan uitgebreide verhandelingen in de literatuur over het onderscheid tussen beide begrippen, waarbij onder meer het onderscheid tussen prepositieve mensenrechten en positieve grondrechten niet ongebruikelijk is. Bovendien merken deze leden op dat in de internationale context het gebruik van de term mensenrechten meer voor de hand lijkt te liggen.

Waarom is bijvoorbeeld niet gekozen voor de formulering van mensenrechten en grondrechten? Met een marginale toevoeging zou de tekst dan veel meer rekenschap kunnen geven van de context waarop deze ziet.