

Vergaderjaar 2012–2013

31 570

Herziening van de Grondwet

G

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Den Haag, 6 juni 2013

Per brief van 18 december 2012 heeft de Voorzitter van de commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat / Algemene Zaken en Huis der Koningin van de Eerste Kamer mij verzocht hem te informeren over de uitvoering van de motie Engels c.s. en de motie Lokin-Sassen c.s. (*Kamerstukken I* 2011/12, 31 570, B en C), en of er, mede in het licht van het regeerakkoord, aanleiding bestaat voor een geactualiseerde kabinetsreactie op het rapport van de Staatscommissie Grondwet.

In vervolg op mijn brieven aan u van 15 januari jl. en 2 april jl., bericht ik u, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, als volgt in reactie op voormeld verzoek.

Op 7 februari 2012 heeft de Eerste Kamer met mijn ambtsvoorganger mevrouw Spies gedebatteerd over het op 11 november 2010 verschenen rapport van de Staatscommissie Grondwet en de kabinetsreactie daarop van 24 oktober 2011 (*Kamerstukken II* 2010/11, 31 570, nr. 17; *Kamerstukken II* 2011/12, 31 570, nr. 20; *Handelingen I* 2011/12, nr. 18–3, p. 3–29 en p. 31–47). In dat debat zijn de voormelde twee moties ingediend, die een week later door uw Kamer zijn aangenomen. In de motie Engels c.s. wordt de regering verzocht met inachtneming van het advies van de Staatscommissie en van de kabinetsreactie, (vóór 1 oktober 2012) 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 (*Kamerstukken I* 2011/12, 31 570 B). In de motie Lokin-Sassen c.s. wordt de regering verzocht om in de Grondwet een artikel op te nemen, waarbij een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgenomen (*Kamerstukken I*, 2011/12, 31 570 C).

Genoemde moties zijn in de Eerste Kamer ontraden door mijn ambtsvoorganger. Daarbij werd opgemerkt dat ook de Tweede Kamer zich in een algemeen overleg mogelijk nog zou uitlaten over deze thema's. Dat is gebeurd, maar heeft niet geleid tot de indiening van moties. In haar brief

van 9 oktober 2012 aan u heeft zij aangegeven een besluit over de uitvoering van de moties over te laten aan een nieuw kabinet.

Het kabinet heeft zich beraden over beide moties. Het heeft daarbij als uitgangspunt genomen het criterium tot wijziging van de Grondwet, zoals dat ook door het vorige kabinet is gehanteerd. Dit houdt in dat voor een wijziging van de Grondwet, en in het bijzonder van de bepalingen waarin de grondrechten zijn verankerd, een dringende juridische en/of maatschappelijke noodzaak wordt vereist. Daarbij dient sprake te zijn van:

1. voldoende constitutionele rijpheid van te verankeren zaken, en
2. een dringende noodzaak voor een dergelijke verankering.

De beraadslaging heeft ertoe geleid dat het kabinet de motie Lokin-Sassen c.s. zal uitvoeren. Aldus zal het kabinet een voorstel tot wijziging van de Grondwet voorbereiden, dat ertoe strekt een artikel op te nemen, waarbij een algemeen recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter wordt opgenomen.

Voor wat betreft de motie-Engels c.s. hecht het kabinet eraan wat uitvoeriger stil te staan bij de onderscheiden criteria voor wijziging van de Grondwet.

Ad 1. Constitutionele rijpheid

Het kabinet stelt voorop dat het staat voor de waarden van de democratische rechtsstaat. Met de motie-Engels en het standpunt van het vorige kabinet op het advies van de staatscommissie Grondwet wenst dit kabinet voorts te onderstrepen dat de Grondwet het fundament vormt van die democratische rechtsstaat, alsmede voor de grondslagen en verworvenheden daarvan. De democratische rechtsstaat biedt, zoals ook de motie Engels terecht overweegt, het kader voor wetgeving, beleid en individueel rechtsherstel. In dit verband zij ook gewezen op de brief strafrecht in een veranderende samenleving ter uitvoering van de (andere) motie Engels c.s. (*Kamerstukken I 2012/13, 33 400, T*).

Mede tegen deze achtergrond acht dit kabinet de democratische rechtsstaat dan ook een «constitutioneel rijp» gegeven. Dit is te meer het geval nu belangrijke elementen van de democratische rechtsstaat geheel of deels zijn verankerd in de Grondwet. Voor wat betreft de rechtsstaatvereisten gaat het dan in de eerste plaats om het legaliteitsbeginsel, ofwel de eis dat machtsuitoefening door de overheid alleen mag plaatsvinden op grond van een wet en binnen de door het recht getrokken grenzen. Een tweede kenmerk is de machtenscheiding: de drie te onderscheiden categorieën van overheidsmacht – wetgeving, uitvoering en rechtspraak – worden uitgeoefend door drie te onderscheiden «machten». Deze machtenscheiding heeft in Nederland in het bijzonder gestalte gekregen in een stelsel van elkaar wederzijds controlerende, in evenwicht houdende organen (checks and balances) en in de vorm van decentralisatie, waarbij aan andere overheden, zoals gemeenten en provincies, zelfstandige bevoegdheden gelaten worden. Het belang van de onafhankelijkheid van het met rechtspraak belaste deel van de rechterlijke macht heeft binnen deze gedachte van machtspreiding steeds meer nadruk gekregen, waardoor dit als een afzonderlijke rechtsstatelijke eis kan worden aangemerkt. Graag zij in dit kader ook gewezen op het hiervoor genoemde besluit om het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter op te nemen in de Grondwet. Tot slot gelden ook de (klassieke) grond- en mensenrechten als element van de rechtsstaat. Deze rechten moeten omwille van hun fundamentele karakter binnen een rechtsstaat worden beschermd. De grond- en mensenrechten zijn vastgelegd in onder andere de Grondwet, het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden

(EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) en het Handvest fundamentele rechten van de Europese Unie. Rechtstreeks werkende bepalingen van de mensenrechtenverdragen werken door in onze rechtsorde via de artikelen 93 en 94 van de Grondwet.

Het democratische aspect van de rechtsstaat komt mede in uitdrukking in grondwetsbepalingen inzake de Staten-Generaal, waaronder die met betrekking tot het kiesrecht, en bepalingen inzake wetgeving en bestuur.

Ad 2. Dringende noodzaak

Zoals uit het voorgaande blijkt, lijkt de motie aantrekkelijk omdat het onbetwist is dat Nederland een democratische rechtstaat is en behoort te zijn. Over de vraag of er ook een dringende noodzaak is om dit expliciet in de Grondwet op te nemen, heeft een intense gedachtewisseling in het kabinet plaatsgevonden. Daarbij is het volgende overwogen.

Met de motie-Engels c.s. en het vorige kabinet ben ik van oordeel dat een grondwet wordt geacht de fundamentele normen en beginselen te bevatten die als grondslag dienen voor de inrichting van de rechts- en gezagsverhoudingen in de staat; de Grondwet fungeert primair als juridisch-staatkundig basisdocument van het staatsbestel en drukt daarvan de essentialia uit (vgl. ook *Kamerstukken II 2011/12*, 31 570, nr. 20, p. 3). Zoals hiervoor vermeld zijn die essentialia reeds geheel of gedeeltelijk opgenomen. Waar noodzakelijk, worden zij aangevuld of gemoderniseerd. Deze essentialia geven uitdrukking aan het feit dat Nederland een democratische rechtstaat is; 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 rechtstaat is. Denkbaar is zelfs dat een dergelijke declaratoire bepaling de beoogde zeggingskracht van de verankerde democratisch rechtsstatelijke beginselen vermindert; klaarblijkelijk spreken zij dan niet of onvoldoende voor zich. Die suggestie wenst het kabinet te vermijden. Tot het enkel benoemen en/of uitwerken van genoemd concept in een algemene bepaling bestaat bovendien geen dringende behoefte, nu niet is beoogd de algemene bepaling een normerende of interpretatieve functie te laten hebben, zo bleek althans gedurende het debat in de Eerste Kamer hierover. Ingeval dat inderdaad niet is beoogd, moet de meerwaarde ervan gering worden geacht en niet passend bij het karakter en de functie van de Grondwet zoals hiervoor genoemd. Ook de staatscommissie Grondwet zag er welbewust en beargumenteerd vanaf om te adviseren tot opnemng van een niet interpretatief inleidend deel op de Grondwet. Voor zover de indieners van de motie evenwel een dergelijke interpretatieve werking toch zouden hebben beoogd of alsnog beogen, geldt dat het kabinet daarin evenmin aanleiding ziet om een dringende behoefte aanwezig te achten. Immers laat een dergelijke werking onverlet voormeld argument met betrekking tot het karakter en de functie van de Grondwet. Daarnaast onderschrijft het kabinet ook op dit punt de reactie van het vorige kabinet op het advies van de staatscommissie Grondwet, erop neerkomende dat in dat geval ook andere delen van de Grondwet mogelijk wijziging zouden behoeven. Nu daaraan thans geen behoefte bestaat, is een dergelijke interpretatieve werking evenmin gewenst.

Alles afwegende acht het kabinet de notie van democratische rechtstaat weliswaar een belangrijk en constitutioneel rijp gegeven, maar ziet het geen dringende noodzaak om een algemene bepaling in de Grondwet op te nemen die aan die notie met zoveel woorden uitdrukking geeft.

Kortom, heroverweging in het kabinet heeft ertoe geleid dat het kabinet bereid is de motie Lokin-Sassen uit te voeren en de motie Engels niet. Het

regeerakkoord en de nieuwe samenstelling van het kabinet geven het kabinet echter geen aanleiding tot herziening van de reactie van het vorige kabinet op het advies van de staatscommissie. Het verloop van de debatten in de Eerste Kamer en de vorige Tweede Kamer over die kabinetsreactie getuigen volgens het kabinet evenmin van een breed draagvlak voor een geheel nieuwe kabinetsreactie.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
R.H.A. Plasterk