

5

Voorstel wijziging Grondwet tot opname van een algemene bepaling

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Verklaring dat er grond bestaat een voorstel in overweging te nemen tot verandering van de Grondwet, strekkende tot het opnemen van een algemene bepaling (34516).**

De voorzitter:

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heb ik reeds welkom geheten in de Eerste Kamer.

Ik open de beraadslaging.

De beraadslaging wordt geopend.

De voorzitter:

Ik geef het woord aan de heer Van Hattem van de PVV.



De heer **Van Hattem** (PVV):

Dank u wel, voorzitter. De algemene bepaling die met dit wetsvoorstel aan de Grondwet zou moeten worden toegevoegd, luidt kortweg: de Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Hoewel de algemene bepaling zelf zeer kort is, gaat deze wel vergezeld van een memorie van toelichting van tien pagina's. In paragraaf 3.4 van deze memorie van toelichting, getiteld Beknopte formulering, geeft de regering aan dat sprake is van drie te waarborgen elementen: de democratie, de rechtsstaat en grondrechten. De regering heeft ervoor gekozen deze niet nader te expliciteren door vermelding van de denkbare verschillende deelelementen. Weliswaar expliciteert de regering dit niet in de tekst van de Grondwet, maar impliciet doet zij dit wel door uitvoerige bespreking in de memorie van toelichting, die evengoed als rechtsbron de bedoeling van de wetgever weerspiegelt.

De Raad van State verwijst in zijn advies nadrukkelijk naar de toelichting: "Naar haar oordeel ontbreekt in de toelichting een toereikende uiteenzetting van de normatieve betekenis en reikwijdte van de algemene bepaling en worden de status en functies van de bepaling onvoldoende geëxpliciteerd." Derhalve is het zaak om niet alleen de voorgestelde grondwetsregel, maar vooral ook de toelichting goed te wegen.

Deze memorie van toelichting plaatst de voorgestelde grondwetsregel in paragraaf 2.2 in een internationale context. Zij stelt onder meer: "De rechtsstaat, de democratie en de mensenrechten zijn de drie pijlers van de Raad van Europa." Moet een supranationale organisatie, waarin onder andere het islamitische Turkije als lid mede de dienst uitmaakt als maatstaf dienen voor onze Grondwet en de genoemde pijlers in het bijzonder?

Verder verwijst deze paragraaf naar het Verdrag betreffende Europese Unie (VEU) met daarin: "de gehechtheid aan de beginselen van vrijheid, democratie en de eerbiediging van mensenrechten en de fundamentele vrijheden en de

rechtsstaat". In artikel 2 worden de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten als de waarden bestempeld waarop de Unie berust.

Eveneens wordt verwezen naar het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In de preambule staat dat de Unie haar grondslag vestigt op de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en vrijheid, gelijkheid en solidariteit, en dat de Unie berust op het beginsel van democratie en het beginsel van de rechtsstaat. Ook hiervoor geldt: wat voegt deze EU-geloofsbelijdenis toe aan onze Nederlandse Grondwet? Hoe ongeloofwaardig zijn deze EU-beginselen over democratie en vrijheid bovendien als Brussels bolwerk van ongekozen eurocraten? Onze Grondwet heeft deze context niet nodig. Verder stelt de memorie van toelichting in paragraaf 3.2 over de rechtsstaat: "De grond- en mensenrechten zijn bij wijze van opsomming vastgelegd in de Grondwet en in onder meer het Europees Verdrag tot de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Handvest van de Europese Unie en het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politiek Rechten." Het gebruik van de woorden "onder meer" in deze opsomming schept ruimte voor verdere invulling en interpretatie, en geeft bijvoorbeeld ook ruimte om de Caïroverklaring van de mensenrechten in de islam op gelijke voet mee te nemen als maatstaf voor mensenrechten. Deze islamitische verklaring maakt alle mensenrechten ondergeschikt aan de sharia. Of kan die interpretatie expliciet worden uitgesloten? Graag een reactie van de minister.

Ten aanzien van het waarborgen van de democratie stelt paragraaf 3.1 van de memorie van toelichting: "Daarnaast is om van democratie te kunnen spreken actief en passief kiesrecht noodzakelijk. De democratie staat ook in nauwe verbinding met de andere grondrechten. Zo zijn grondrechten nodig om het pluralistische karakter van democratie te kunnen garanderen. Het gaat dan niet alleen om het kiesrecht, maar ook om bijvoorbeeld om de vrijheid van meningsuiting, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van vergadering en betoging." De vraag is wat de meerwaarde van deze toelichting bij de voorgestelde grondwets tekst in de praktijk zal betekenen. Hoeveel betekenis heeft deze uitleg voor de directe democratie, voor de vrijheid van burgers om zich uit te kunnen spreken in referenda, voor de eerbiediging van het democratisch proces bij wetgeving? Hoe wordt het pluralistisch karakter van een democratie gegarandeerd ten opzichte van bijvoorbeeld een wethouder die haar stad tot republiek wil uitroepen als de democratische voorkeur van de kiezer haar niet bevalt? En wat is in de praktijk de meerwaarde voor de vrijheid van meningsuiting voor bijvoorbeeld islamkritische cartoonisten en politici? Genieten zij met deze algemene bepaling grondwettelijk meer bescherming tegen vervolging? Graag een reactie van de minister.

Voorzitter. Tot slot het volgende. Ruim twee weken geleden sprak minister Ollongren de Burgemeester Dales Lezing uit. In deze lezing hield de minister van Binnenlandse Zaken een tirade over wijlen Pim Fortuyn en over onze PVV-partijleider Geert Wilders omdat zij zich kritisch hebben uitgelaten over het pas in 1983 ingevoerde artikel 1 van de Grondwet. Ik citeer de minister: "Het populisme valt dit fundament van onze samenleving geregeld aan." Hoe tegenstrijdig is het ten opzichte van de bedoeling van de voorliggende algemene bepaling dat democratisch gekozen volksvertegenwoordigers hun vrijheid van meningsuiting niet zouden

mogen gebruiken om rechtsstatelijke kritiek te uiten op een grondwetsbepaling, dat dit door een minister, door de uitvoerende macht wordt afgedaan als een aanval op het fundament van onze samenleving? Vervolgens refereert de minister in haar lezing ook expliciet aan het voorliggende wetsvoorstel en aan artikel 1 in het volgende, vrij uitgebreide citaat:

"Een andere manier om die Grondwet levendiger te maken, kan via een inleidende tekst boven de Grondwet. Of wat chiquer: een preambule. Een algemene bepaling nog vóór artikel 1. Die ligt over 2 weken voor in de Eerste Kamer. Het voorstel voor die algemene bepaling luidt: 'De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat'. De Nederlandse politieke gemeenschap heeft een eerbiedigwaardige geschiedenis. Denk aan de strijd voor de vrijheid en gelijkheid. Dat in die context grondrechten en de democratische rechtsstaat worden genoemd als uitgangspunten van ons politieke systeem, van onze identiteit, kan ik zeer wel waarderen. Daar gaat een zekere symboolfunctie vanuit. En het geeft wat mij betreft richting. De algemene bepaling omvat immers het kader waarin de rest van de Grondwet moet worden begrepen."

Voorzitter. De minister plaatst in haar lezing de voorliggende algemene bepaling in een richtinggevende context. Moet binnen die context van de preambule ook worden verstaan wat de minister even daarvoor in haar lezing over, in haar woorden, "populisten" opmerkte? Graag een reactie van de minister hierop.

Voorzitter, tot zover in eerste termijn.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Van Hattem. Dan geef ik nu het woord aan de heer Engels.



De heer Engels (D66):

Dank u wel, mijnheer de voorzitter. Op 14 februari 2012 nam deze Kamer na een debat over het rapport van de Staatscommissie Grondwet uit 2010 en de reactie daarop van het kabinet een motie aan waarin de regering werd verzocht een wetsvoorstel te ontwikkelen voor het opnemen van een algemene bepaling in de Grondwet. Deze bepaling zou moeten uitdrukken dat Nederland een democratische rechtsstaat is.

Deze motie was ingegeven door een voorstel van de staatscommissie om een aantal fundamentele beginselen van rechtsstaat en democratie meer expliciet in de Grondwet tot uitdrukking te brengen. Dat zou bijdragen aan het normatieve karakter van de Grondwet. De Kamer overwoog daarbij dat de Grondwet geacht wordt de fundamentele normen en beginselen te bevatten die als grondslag dienen voor de inrichting van de rechts- en gezagsverhoudingen in de Staat. Voorts overwoog de Kamer dat het principe van de democratische rechtsstaat tot de constitutionele essentialia behoort en uit dien hoofde herkenbaar en zichtbaar in de Grondwet terug te vinden moet zijn.

Voorzitter. Als eerste ondertekenaar van de motie verheugt het mij en mijn fractie zeer dat de regering in de vorm van het voorliggende wetsvoorstel gevolg heeft willen geven aan deze uitspraak van de Kamer. Toch wil ik namens mijn

fractie enkele opmerkingen maken bij het voorstel en met de regering over een aantal kwesties nader van gedachten wisselen.

Voorzitter. Het is mijn fractie niet ontgaan dat er vanuit de wetenschap, door de Raad van State en tijdens de parlementaire behandeling in de Tweede Kamer de nodige vraagtekens zijn gezet bij het wetsvoorstel. De uiteenlopende kritiekpunten komen er samengevat op neer dat getwijfeld wordt aan het nut en de noodzaak, de status, de functie, de normatieve betekenis, de reikwijdte en de inpassing in de Grondwet van de voorgestelde algemene bepaling. Voor een deel zijn deze aarzelingen terug te voeren op — naar mijn smaak veelal onjuiste — veronderstellingen over de bedoeling en consequenties van een algemene bepaling. Voor een ander deel is de politieke en staatsrechtelijke realiteit dat over het antwoord op de vraag wat er nu precies wel en niet in de Grondwet thuishoort, hoe de verschillende bepalingen moeten worden geformuleerd en in welke volgorde deze in de Grondwet moeten worden opgenomen, verschillend wordt gedacht. Daarmee vervult de Grondwet in mijn ogen vooral een functie voor het vasthouden aan de staatkundige status quo.

Wat hier verder van zij, wij menen dat de regering deze kritiekpunten grotendeels afdoende heeft weerlegd. De beginselen van de democratische rechtsstaat zijn thans inderdaad slechts impliciet, niet systematisch en onvolledig in de Grondwet terug te vinden. Het in de Grondwet expliciteren van deze principes versterkt de normativiteit en daarmee de waarborgfunctie daarvan. Een algemene bepaling van deze strekking bevestigt bovendien dat de inhoud van de Grondwet in overeenstemming is met de algemeen aanvaarde constitutioneelrechtelijke beginselen. Een dergelijke bepaling biedt tot slot een interpretatief kader voor de uitleg en toepassing van de Grondwet.

Tot zover zitten de regering en mijn fractie op één lijn. Wij hebben nog wel enkele vragen bij de formulering van de voorgestelde bepaling.

De staatscommissie heeft in haar rapport een tekstvoorstel voor een algemene bepaling gedaan. Daarin wordt tot uitdrukking gebracht dat Nederland een democratische rechtsstaat is, in lid 1, dat de overheid de menselijke waardigheid, grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen eerbiedigt en waarborgt, in lid 2, en dat openbaar gezag alleen wordt uitgeoefend krachtens de Grondwet en de wet, in lid 3. De regering heeft ervoor gekozen dit voorstel niet over te nemen maar te komen met een eigen, stringentere formulering. Aanvankelijk luidde de tekst: "De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten". Bij amendement is de tekst gewijzigd naar: "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat".

Mijn fractie kan op zichzelf begrip opbrengen voor de keuze van de regering voor een stringent geformuleerde bepaling. De tekst van de staatscommissie klinkt op het eerste gezicht aantrekkelijk, maar bij nader inzien bevat die formulering de nodige complicaties. Zo wordt bijvoorbeeld niet duidelijk wat de relatie is tussen het begrip "democratische rechtsstaat" in het eerste lid en de in het tweede en derde lid van de tekst van de staatscommissie opgenomen omschrijvingen. In die zin roept de gekozen uitwerking meer vragen op dan dat deze de betekenis van het principe van de democratische rechtsstaat verduidelijkt.

In dat licht is het niet onbegrijpelijk dat de regering er bewust van heeft afgezien een specifieke inkleuring te geven aan de beginselen van democratie en rechtsstaat. Hoe zouden deze uit een oogpunt van volledigheid vorm hebben moeten krijgen? Uit de staatsrechtelijke literatuur kan worden opgemaakt dat het democratiebegrip zijn oorsprong vindt in het door Rousseau bedachte concept van de volkssoevereiniteit, op basis waarvan in de moderne staatsontwikkeling een aantal meer concrete beginselen tot ontwikkeling is gekomen. Men kan hier bijvoorbeeld denken aan het representatiebeginsel, het meerderheidsbeginsel, het verantwoordingsbeginsel, het openbaarheidsbeginsel en het participatiebeginsel. Over de plaats en betekenis van deze principes wordt overigens niet eenduidig gedacht.

Eenzelfde exercitie ten aanzien van het begrip "rechtsstaat" levert vergelijkbare complicaties op. De op John Locke terug te voeren concepten van machtscheiding en mensenrechten worden op zichzelf algemeen aanvaard als de fundamentele van het rechtsstaatsbegrip. De nadere uitwerking daarvan in termen van constitutionnalité, de rule of law, onafhankelijke rechtspraak en de reikwijdte van gecodificeerde grondrechten laat vervolgens al differentiaties zien. Om hier nog een zijstapje bij aan te haken: de gedachte om in de Grondwet een preambule op te nemen verzandde in een nog moeizamere discussie over de definiëring van een nationale identiteit.

Deze rudimentaire inventarisatie maakt duidelijk dat de ambitie om in de Grondwet een uitwerking te beproeven van de relevante elementen van de democratische rechtsstaat zo zijn eigen complicaties kent. Waar de regering dus op zichzelf niet ten onrechte de weg heeft gekozen naar een korte en puntige formulering, moet vervolgens wel de vraag worden gesteld in hoeverre de nu voorliggende tekst voldoet. Op dat punt heeft mijn fractie uit een oogpunt van grondwetsinterpretatie wel behoefte aan een nadere reflectie van de zijde van de regering.

In de eerste plaats doet zich naar onze mening een conceptueel probleem voor. Zowel in de oorspronkelijke als in de geamendeerde tekst worden de grondrechten apart benoemd, naast de democratische rechtsstaat. Die formulering suggereert dat de grondrechten geen relatie hebben met de democratie en/of de rechtsstaat. Dat lijkt mij tamelijk verwarrend. De grondrechten vormen immers, naast het machtscheidingsprincipe, nu juist een van de twee pijlers onder de rechtsstaat. Beide concepties stellen juridische grenzen aan de machtsuitoefening door de Staat. Democratie is het concept dat de macht van de Staat begrenst door het volk als bron van de staatsmacht aan te merken. Op die grondslag zijn politieke grondrechten zoals het kiesrecht tot ontwikkeling gekomen. De grondrechten vormen met andere woorden een dragend onderdeel van wat wij nu de democratische rechtsstaat zijn gaan noemen. Mijn fractie zou er om die reden op voorhand niet voor hebben gekozen de term "grondrechten" als een apart kernbeginsel in de tekst op te nemen.

De regering onderkent overigens dat de principes van rechtsstaat en democratie onafhankelijk van elkaar tot ontwikkeling zijn gekomen, maar vervolgens in hun conceptuele, politieke en normatieve ontwikkeling steeds nauwer met elkaar verbonden zijn geraakt. Inmiddels zijn het complementaire principes die beide de uitoefening van overheidsmacht beperken en begrenzen. De rechtsstaat stelt

grenzen aan de statelijke besluitvorming op grondslag van het recht en het recht wordt omgekeerd gelegitimeerd door democratische besluitvorming.

De regering lijkt zich intussen bewust van het feit dat het grondwettelijk verankeren van de grondrechten als separaat kernbeginsel niet noodzakelijk is. De uiteindelijke keuze om dit toch voor te stellen, is blijkbaar opgehangen aan de wijze waarop in internationale verdragen eenzelfde drieslag is geformuleerd. De Tweede Kamer is daar uiteindelijk, ook na amendering, in mee gegaan en plaatst de grondrechten nu zelfs voorafgaand aan de democratische rechtsstaat.

Voorzitter. Mijn fractie vraagt zich af of de formulering "Nederland is een democratische rechtsstaat" niet aantrekkelijker zou zijn geweest. Gezien de in de loop van de staatsontwikkeling ontstane vervlechting van rechtsstaat en democratie ligt een aanduiding van beide beginselen in de vorm van een samengesteld begrip het meest voor de hand. Het daarnaast expliciet benoemen van de grondrechten, die een integraal onderdeel vormen van het rechtsstaatsbegrip, voegt daar eigenlijk niets wezenlijks aan toe.

Een tweede vraag die mijn fractie bezighoudt, betreft de zinsnede "De Grondwet waarborgt ..." Ik zie een beweging.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik heb een vraag aan de heer Engels. Ik hoor hoe hij nu aankijkt tegen de formulering zoals die in de algemene bepaling is opgenomen. Voldoet dat op de een of andere manier nog aan zijn eerdere verzoek dat in een motie in 2012 is verwoord?

De heer **Engels** (D66):

Het is de bedoeling om een antwoord op die vraag te krijgen door een vraag te stellen aan de regering en van gedachten te wisselen over de vraag in hoeverre dat daaraan beantwoordt en voldoet. Als ik nu een antwoord geef op uw vraag, zou het buitengewoon onhoffelijk zijn als ik niet eerst de regering, in dit geval de minister, de kans bied om daarop te reageren.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik zou de laatste zijn die de heer Engels hoffelijkheid zou willen ontzeggen, dus ik wacht net zo met spanning op de beantwoording als hij.

De heer **Engels** (D66):

Ik ga verder, met uw welnemen. Ik begon met aan te kondigen dat ik nog een tweede vraag heb. Die betreft de zinsnede "De Grondwet waarborgt ..." De regering wijst hier nadrukkelijk de grondwetgever aan als normadressaat. Wij zouden menen dat het niet primair en alleen de Grondwet is die constitutionele normen handhaaft. Het zijn in onze ogen ook en veeleer de wetgever, de rechter en uiteindelijk alle publieke organen en ambtsdragers die als overheidsdienaren geacht worden te handelen binnen de waarborgen van de democratische rechtsstaat. De regering meent blijkbaar dat door het aanwijzen van de Grondwet als normadressaat de relatie met de overige grondwettelijke bepalingen wordt verduidelijkt en dat daarmee de normatieve functie van de geformuleerde kernbeginselen wordt versterkt. Voor de waarborging van de democratische

rechtsstaat door de overheid zelf gelden naar de mening van de regering blijkbaar andere bevoegdheidsgrondslagen.

Mijn fractie vraagt zich af of de optimale balans die de regering zegt na te streven tussen enerzijds het verstevigen van de institutionele, organisatorische en waarborgfunctie van de Grondwet en anderzijds het sobere karakter van de Grondwet, niet meer bereikt zou zijn als gekozen was voor de formulering "Nederland is een democratische rechtsstaat".

Voorzitter. Ik kom tot een afronding. Mijn fractie verwelkomt het voorstel van de regering om een algemene bepaling in de Grondwet op te nemen waarin wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Graag vragen wij de minister op het punt van de voorgestelde wettekst nog eens nader te reflecteren op de toevoeging van het begrip "grondrechten" en op de aanwijzing van de grondwetgever als normadressaat.

Dank u zeer.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Engels. Dan geef ik nu het woord aan de heer Lintmeijer.



De heer Lintmeijer (GroenLinks):

Dank u wel, voorzitter. Ik feliciteer op deze plaats graag eerst de heer Engels met het effect van zijn motie uit 2012, die daadwerkelijk heeft geleid tot het voornemen van grondwetswijziging om een algemene bepaling over democratie, rechtsstaat en grondrechten aan de Grondwet toe te voegen. Vorige week spraken we in deze Kamer ook al over een voornemen tot grondwetswijziging om het recht op een eerlijk proces in de Grondwet te verankeren. Dat voornemen, waar we eerder vandaag mee instemden, is in de woorden van de minister van vorige week "een normatief en subjectief wetsvoorstel, een wetsvoorstel dat kaderstellend en normgevend is en dat burgers in onderhavige gevallen in kunnen roepen".

Het wetsvoornemen dat we vandaag behandelen, gaat over het opnemen van de algemene bepaling. Na amendering in de Tweede Kamer bestaat dat nog uit negen woorden: "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat." Ook dit wetsvoorstel is normatief, maar het heeft anders dan de voorgenomen wijziging van artikel 17 geen subjectief karakter. Het komt voor artikel 1 te staan en maakt daarmee deel uit van de Grondwet zelf: een algemene bepaling met een soort van overkoepelend karakter. Daarmee kan die algemene bepaling richtinggevend zijn voor de wijze waarop we de Grondwet interpreteren en als een soort borging de wetgever behoeden voor het deconstitutionaliseren van artikelen die grondrechten vastleggen en de democratische rechtsstaat verankeren. Het kabinet geeft daar echter geen ondergrens bij aan, ook niet in zijn repliek op het advies van de Raad van State ter zake. Mijn vraag namens de fractie aan de minister is dan ook om nog eens precies uit te leggen welke vormen van deconstitutionalisering — wat een woord, zeg; dat gaan we nog vaker proberen uit te spreken — het kabinet voor ogen had die niet wenselijk zouden zijn en een betere bescher-

ming krijgen met dit wetsvoorstel. Graag een aantal concrete voorbeelden daarvan.

Er is veel voor te zeggen om, aanvullend op wat individuele artikelen al regelen, grondrechten en de democratische rechtsstaat stevig in de Grondwet te verankeren. De Grondwet heeft zich in Nederland stapsgewijs doorontwikkeld. Grondrechten, democratie en rechtsstaat zijn inmiddels diep in ons denken en doen, ons wetgeven en ons rechtspreken verankerd. Daarmee lijken ze misschien al bijna vanzelfsprekend, maar in een bredere context zijn ze dat toch niet. Autoritair leiderschap met sterke nationalistische tendensen en regeringen die de rechtsstaat en de vrije meningsuiting onder druk zetten, zijn zichtbaar aan de buitengrenzen van Europa en manifesteren zich ook binnen lidstaten van de EU en de NAVO. Grondwettelijk nog eens extra borgen dat we niet die kant uit willen en uiting geven aan de geworteldheid van onze rechtsstaat is in die context van meer dan symbolische waarde. Het geeft ook uitdrukking aan de waarde die wij als land hechten aan onze deelname aan een EU en een Raad van Europa, organisaties die zijn gegrondvest op de genoemde principes.

Wij delen de opvatting van de indieners van de motie en het kabinet dat een algemene bepaling voorafgaand aan artikel 1 daarvan een betere manifestatie is dan een preambule die als zodanig geen onderdeel zal uitmaken van de wet. Wij hebben geen Grondwet van grote woorden en meeslepende vergezichten. Een sobere Grondwet is de omschrijving die ook het kabinet kiest. De formulering van deze algemene bepaling, ook na amendering, staat in die traditie. De werking die het kabinet er vervolgens aan toekent, vindt mijn fractie echter niet alleen sober, maar hier en daar zelfs zuinigjes. De algemene bepaling is wel overkoepelend en kaderstellend, maar heeft geen hogere werking volgens het kabinet. Welke kaders stelt deze algemene bepaling dan volgens het kabinet precies als er geen hogere werking van uitgaat en de burger er geen rechten aan kan ontlenuen? Een constitutionele toetsing die in andere landen gepaard gaat met een dergelijk normatief kader is in onze wetgeving ook niet mogelijk. Welke extra's, behalve symboliek, biedt deze algemene bepaling dan? En als die niet concreter te formuleren zijn dan tot nog toe gedaan is, had het kabinet dan niet net zo goed wél kunnen kiezen voor een preambule met wat meer tekst, toelichting en duiding? Of omgekeerd: als het normatief kader tóch belangrijk wordt gevonden en concreet wordt gemaakt, zou het dán niet logisch zijn deze algemene bepaling daadwerkelijk een meer fundamenteel karakter te geven en bijvoorbeeld, zoals in Duitsland, te kiezen voor enige mate van onveranderlijkheid? Ik vermijd hierbij maar even het woord "eeuwigheidswaarde", dat de Duitse grondwet gebruikt, want dat is wellicht voor het sobere karakter van onze Grondwet wat al te meeslepend. Bovendien: de eeuwigheid is ook maar de eeuwigheid. Ik hoor opmerkingen van de kant van de ChristenUnie. Ik luister zo meteen met extra belangstelling naar hun inbreng! Maar waarom kiest het kabinet er niet op zijn minst voor om toekomstige verandering van de algemene bepaling niet aan een zwaarder regime te onderwerpen dan een gewone verandering van de Grondwet? Dat zou de algemene bepaling extra betekenisvol maken en daardoor zou juist het extra gewicht kunnen ontstaan dat we nu missen. Het blijft allemaal wat zuinigjes.

Jaren geleden lanceerde het toenmalige kabinet in aanloop naar het referendum over de Europese Grondwet de leuze "Europa, best belangrijk". De memorie van toelichting en

de verdediging in de Tweede Kamer door de ambtsvoorganger van deze minister ademen een beetje dezelfde sfeer uit: een algemene bepaling over grondrechten en de democratische rechtsstaat, best wel belangrijk, een beetje. Kan deze minister misschien wat meer betekenis en diepgang en misschien zelfs wel enthousiasme geven voor het wetsvoorstel?

Tot slot, voorzitter. Grond- en mensenrechten vormen de basis van onze staatsinrichting en onze deelname in internationale verdragen. Democratie en de rechtsstaat maken daar onlosmakelijk deel van uit. Dat de Tweede Kamer dat heeft geamendeerd in één begrip "democratische rechtsstaat" heeft onze instemming. Of, zoals oud-minister Hirsch Ballin ooit zei: ze zijn niet afzonderlijk verkrijgbaar. Het belang van het borgen van grondrechten in de democratische rechtsstaat staat wat mijn fractie betreft dan ook buiten kijf en is niet aan discussie onderhevig. Maar het moet in de ogen van mijn fractie wel zo zijn dat de democratie zich moet kunnen vernieuwen. Eigentijdse vormen van participatie en deliberatieve democratie en vormen van directe medezeggenschap moeten ontwikkeld kunnen blijven worden. Wij zijn benieuwd naar de visie van deze minister hierop en of zij in deze algemene bepaling een kans of een belemmering ziet om de democratie naar de eisen van de tijd mee te ontwikkelen. We kijken uit naar de antwoorden.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Lintmeijer. Dan is nu het woord aan de heer Sini.



De heer Sini (PvdA):

Voorzitter. Ik feliciteer de heer Engels. Zijn motie ligt tenslotte aan de basis van het voorstel van vandaag.

Voorzitter. Vandaag behandelen we in eerste lezing het wetsvoorstel Opnemen van een algemene bepaling in de Grondwet. Met het voorliggend wetsvoorstel heeft de regering uitvoering gegeven aan de uitwerking van de door deze Kamer aangenomen motie-Engels en anderen. Daarin wordt verzocht een voorstel te ontwikkelen voor de formulering van een algemene bepaling in de Grondwet en daarin uit te drukken dat Nederland een democratische rechtsstaat is.

Het wetsvoorstel geeft in onze Grondwet invulling aan de pijlers van de samenleving: de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten, zoals deze vastgelegd zijn in onder meer het Europees Verdrag tot de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Handvest van de Europese Unie en het internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten. Met de verankering van deze kernbeginselen volgt ons land het voorbeeld van Europese landen als Noorwegen en Zweden.

Voorzitter. Mijn fractie kan zich vinden in het doel van de algemene bepaling als een ongenummerd artikel dat aan hoofdstuk 1 van de Grondwet voorafgaat. Waar de regering in het oorspronkelijke wetsvoorstel verankering van "de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten" in de Grondwet beoogde, heeft de Tweede Kamer met het amendement-Koopmans gekozen voor de formulering "de Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat", een formulering die dicht bij de aanbeveling

van de staatscommissie, het advies van de Raad van State en de motie-Engels cum suis ligt.

In het gewijzigd voorstel van wet wordt de volgorde van de Grondwet zelf aangehouden: eerst de grondrechten en vervolgens de additionele elementen van onze democratische rechtsstaat. De indiener van het amendement geeft terecht aan dat niet apart wordt gesproken over democratie en rechtsstaat, maar van de "democratische rechtsstaat". De democratie en de rechtsstaat zijn immers in het Nederlandse staatsbestel onverbrekkelijk met elkaar verbonden. Of in de woorden van de voormalig minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin, al eerder gezegd: "Democratie en rechtsstaat zijn niet los verkrijgbaar", zoals ook in de Tweede Kamer is gememoreerd. De fractie van de PvdA kan zich goed vinden in de formulering in het gewijzigd voorstel van wet. Mijn partij staat voor waarden als gelijkwaardigheid, menselijke waardigheid en solidariteit. De verankering van de grondrechten en de democratische rechtsstaat in de Grondwet is in onze ogen geenszins overbodig en staat het sobere karakter van de Grondwet niet in de weg. Mijn fractie had graag gezien dat voornoemde formulering aangevuld was met de pijler menselijke waardigheid, zoals aanbevolen door de staatscommissie. Graag vernemen wij van de minister waarom niet hiervoor gekozen is.

Voorzitter. De staatscommissie adviseerde een algemene bepaling aan de Grondwet toe te voegen die niet alleen een declaratoir, maar ook een normatief karakter heeft, een bepaling die inhoudt dat de overheid fundamentele rechten en vrijheden van burgers eerbiedigt en waarborgt. De regering had dit kunnen realiseren door naast de formulering "de Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat" de toevoeging "de overheid eerbiedigt en waarborgt de menselijke waardigheid" in het wetsvoorstel op te nemen. Waarom heeft de regering niet hiervoor gekozen, zo vraagt mijn fractie. De regering voert met name het argument van het sobere karakter van de Grondwet aan om dit niet te doen. Mijn fractie vindt deze argumentatie niet overtuigend. Kan de minister uitleggen waarom dit sobere karakter in haar ogen zwaarder weegt dan de voordelen van een algemene bepaling die de betekenis van de normativiteit en de rechtskracht voor de burger zou kunnen versterken?

Voorzitter, ik kom tot een afronding. De regering geeft aan dat de algemene bepaling in het voorliggende wetsvoorstel een declaratief, normatief en symbolisch karakter heeft. Het College voor de Rechten van de Mens stelt daarentegen dat het voorstel een enigszins ambitieuze indruk maakt en dat het richtinggevende karakter gering is. Ook de Raad van State geeft aan dat de voorgestelde algemene bepaling vooral verklarend-symbolisch lijkt te zijn en hoogstens een zwakke normatieve betekenis heeft. Graag ontvang mijn fractie een reactie van de minister op het door de regering beoogde normatieve karakter. Ook horen we graag het oordeel van de minister over de opvattingen van de Raad van State en het College voor de Rechten van de Mens over dit punt.

Mijn fractie wacht de reactie van de minister met belangstelling af.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Sini. Dan is nu het woord aan mevrouw Van Bijsterveld.



Mevrouw **Van Bijsterveld** (CDA):

Dank u wel, voorzitter. Mijn fractie voegt zich ook graag bij de felicitaties aan het adres van de heer Engels.

Voorzitter. "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat." Vandaag spreken wij over de toevoeging van dit enkele zinnetje aan onze Grondwet. Het is in beginsel een mooie gedachte om de bescherming van de grondrechten en de democratische rechtsstaat expliciet in de Grondwet te verankeren. De democratische rechtsstaat, inclusief de grondrechten, is immers de hoeksteen van het Nederlandse staatsbestel. De leden van mijn fractie zijn, zoals zij tijdens de schriftelijke behandeling ook al naar voren hebben gebracht, niet principieel tegen een dergelijke verankering. Wel zijn wij van oordeel dat die verankering inhoudelijke betekenis moet hebben. Normen die uiterlijke glans willen uitstralen maar waarachter inhoudelijk weinig schuilgaat, horen niet in onze Grondwet thuis. Het is de taak van de grondwetgever ook te waken voor materiële devaluatie van de Grondwet.

De leden van mijn fractie hebben, net als de Afdeling advisering van de Raad van State, toch zwaarwegende bedenkingen over de normatieve betekenis en de reikwijdte van deze algemene bepaling. Ook naar het oordeel van de leden van mijn fractie worden de status en de functies van de bepaling onvoldoende geëxpliciteerd. Wij hebben de regering daarom meermaals gevraagd om de algemene bepaling nader te duiden. De interpretatieve uitleg die de regering aan de voorgestelde bepaling heeft gegeven, is heel beperkt gebleven. De vraag dringt zich dan ook op welke waarborg de algemene bepaling überhaupt biedt bij toekomstige wijzigingen van de Grondwet, anders dan de waarborgen die de Grondwet ook op dit moment al biedt. Zou de regering daar nog eens op kunnen ingaan?

Tot op heden hebben de leden van de CDA-fractie in ieder geval geen concrete handvatten uit de algemene bepaling kunnen herleiden die de grondwetgever en de wetgever ter beschikking zouden staan bij door hen te maken afwijkingen. Vastgesteld moet worden dat de bescherming van de democratische rechtsstaat, inclusief de grondrechten, op dit moment geenszins afwezig is in de Grondwet. Zij komt immers uitgebreid terug in de daarin opgenomen materiële bepalingen. Het wijzigen van deze bepalingen vereist een behandeling door de grondwetgever in twee lezingen, waarbij uiteindelijk een tweederdemeerderheid in beide Kamers van de Staten-Generaal is vereist om een wijziging door te kunnen voeren. Van de huidige concrete materiële bepalingen in de Grondwet gaat dus al een grote normatieve werking uit. Zij vormen zelf een argumentatiedrempel voor verandering. Of ziet de regering dit anders?

Voor zover de regering met de algemene bepaling heeft beoogd een aanvullende argumentatiedrempel op te werpen, moet worden geconstateerd dat ook voor de algemene bepaling zal gelden dat zij uiteindelijk met een tweederdemeerderheid door de grondwetgever terzijde kan worden geschoven. Ook op dit punt graag een reactie van de regering.

Voorzitter. Daadwerkelijke bescherming van de democratische rechtsstaat, inclusief de grondrechten, is niet gewaarborgd door louter de voorgestelde algemene bepaling in de Grondwet op te nemen. Daadwerkelijke bescher-

ming vereist continue aandacht en een kritische houding van alle betrokken instituties. De leden van de CDA-fractie zijn verheugd dat de regering dit expliciet erkent. Wij moedigen de regering daarom ook aan om met concrete initiatieven te komen die bijdragen aan een brede bewustwording in onze samenleving ten aanzien van onze Grondwet, in de woorden van de regering zelf: de daarin verankerde vrijheden, rechten en plichten die horen bij Nederland, het Nederlanderschap en de democratische rechtsstaat. Hoe ziet de regering dit voor zich?

De leden van mijn fractie zijn, zoals uit mijn bijdrage tot nu toe is gebleken, echter nog steeds niet overtuigd van nut en noodzaak van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel noemt bovendien de grondrechten in nevenschikking aan de democratische rechtsstaat, terwijl zij er een onderdeel van vormen. Waarom is hiervoor gekozen? Ik vraag dit mede omdat het in onze ogen een gemiste kans is dat de regering niet heeft gekozen voor codificatie van het legaliteitsbeginsel in de Grondwet. Dat had namelijk wel iets wezenlijks aan de Grondwet toegevoegd. Deze algemene bepaling, met de zeer beperkte interpretatieve uitleg die daaraan is gegeven, vinden de leden van de CDA-fractie echter te veel een lege huls. En lege hulzen horen niet thuis in onze Grondwet.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Van Bijsterveld. Dan is nu het woord aan de heer Köhler.



De heer **Köhler** (SP):

Dank u wel, voorzitter. Het voorstel tot het opnemen van een algemene bepaling in de Grondwet, dat wij vandaag in eerste lezing behandelen, heeft inmiddels een vrij lange voorgeschiedenis. Het komt voort uit het advies van de Staatscommissie Grondwet onder voorzitterschap van mevrouw Thomassen, dat op verzoek van het toenmalige kabinet-Balkenende in 2010 werd uitgebracht. De commissie beantwoordde de vraag of het goed zou zijn de Grondwet van een algemene bepaling te voorzien met een volmondig ja. Zij stelde voor om deze bepaling uit drie zinnen te laten bestaan:

1. Nederland is een democratische rechtsstaat.
2. De overheid eerbiedigt en waarborgt de menselijke waardigheid, de grondrechten en de fundamentele rechtsbeginselen.
3. Openbaar gezag wordt alleen uitgeoefend krachtens de Grondwet of de wet.

De commissie betoogt dat hiermee het normatieve karakter van de Grondwet wordt versterkt, wat van belang is voor de burger en voor de overheid.

Vervolgens kwam er een preadvies van het destijds inmiddels aangetreden kabinet-Rutte I, dat het rapport van de staatscommissie nagenoeg helemaal terzijde schoof, met een dat kabinet typerende botheid en een spervuur aan gebrekkige argumenten. In haar vergadering van 7 februari 2012 besprak deze Kamer het rapport en het preadvies. Dat leidde tot de motie-Engels; ere wie ere toekomt. Daarin werd de regering verzocht om voor 1 oktober 2012 — ja, voor 1 oktober 2012 — met een voorstel te komen voor een algemene bepaling in de Grondwet waarin, met in achtname van het advies van de staatscommissie, wordt uitgedrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is, zo

mogelijk uitgewerkt dan wel aangevuld met nadere voorschriften.

Als reactie op deze aangenomen motie verscheen in juli 2016 het voorstel van het kabinet-Rutte II om de Grondwet te wijzigen door een algemene bepaling toe te voegen met als tekst: "De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten." Het is een slap aftreksel van het voorstel van de staatscommissie. Het is bedoeld als bondig, maar eigenlijk niet veel meer dan een samenvattende inhoudsopgave. Vorig jaar behandelde de nieuw gekozen Tweede Kamer deze tekst, zodat we waarschijnlijk nog vier jaar moeten wachten op een eventuele tweede lezing.

Het lid Koopmans van de VVD-fractie diende bij zijn maiden-speech een amendement in om de woorden "de democratie" en "de rechtsstaat" samen te voegen door te spreken van "de democratische rechtsstaat". Omdat dit amendement werd aangenomen, ligt er nu een voorstel met als tekst: "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat." De SP-fractie vindt het positief dat het begrip "democratische rechtsstaat" uiteindelijk wordt opgenomen in de Grondwet, in de lijn van de staatscommissie-Thomassen en de motie-Engels. Maar verder is de nu voorgestelde tekst weinig duidelijk. Waarom wordt er naast de democratische rechtsstaat één kenmerk ervan vermeld, namelijk de grondrechten? Ik kan het de minister moeilijk vragen, want zij noch haar voorganger heeft deze formulering verzonnen.

Waar de staatscommissie voorstelde dat de overheid de grondrechten waarborgt, als een normatieve tekst, wordt nu gesteld dat de Grondwet de grondrechten waarborgt. Maar daar vallen nog wel wat kanttekeningen bij te plaatsen. In de eerste plaats natuurlijk dat de Grondwet te weinig waarborgen biedt zolang de rechter formele wetten niet aan de Grondwet mag toetsen. Het wetsvoorstel van mevrouw Halsema wil ik nu niet ter sprake brengen, want daarover is vorige week in deze Kamer al een en ander gewisseld. Meer toegespitst vraag ik de minister: vindt u, net als de staatscommissie-Thomassen, dat de grondrechten beter door de Grondwet gewaarborgd zouden worden als het verbod voor rechters om wetten aan de Grondwet te toetsen, wordt geschrapt, in ieder geval waar het de grondrechten betreft? In de praktijk worden onze grondrechten nu vooral gewaarborgd doordat Nederland partij is in internationale mensenrechtenverdragen, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het EVRM, dat rechtstreekse werking heeft. Burgers kunnen zich er dus bij de rechter op beroepen.

Een tweede kanttekening is dat onze Grondwet ook na toevoeging van het recht op een eerlijk proces en op toegang tot de rechter, waar we zojuist toe hebben besloten, niet alle belangrijkste grondrechten bevat. In het rapport van de commissie-Thomassen worden er drie genoemd die aan de Grondwet toegevoegd zouden kunnen worden: het recht op leven, het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling en het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven. Ik vraag de minister wat zij daarvan vindt.

Met het vorige week gegeven antwoord dat de commissie hier ook verdeeld over was, neem ik geen genoegen. Het deel van de commissie-Thomassen dat van mening was

dat het opnemen van deze grondrechten in de Grondwet op dat moment niet nodig was, stelde dat vooralsnog volstaan kon worden met de passage in de door de commissie voorgestelde algemene bepaling dat de overheid de menselijke waardigheid waarborgt. Nu deze woorden ontbreken in de algemene bepaling die voorligt, vervalt hun argument.

Voorzitter. Tot slot nog enkele woorden over het legaliteitsvereiste, punt 3 uit de algemene bepaling zoals die is voorgesteld door de commissie-Thomassen: "Openbaar gezag wordt alleen uitgeoefend krachtens de Grondwet of de wet." In het voorliggende voorstel tot wijziging van de Grondwet komt dit punt helemaal niet voor, terwijl dit wezenskenmerk van de rechtsstaat ook elders in de Grondwet niet duidelijk voorkomt. De leden van de CDA-fractie hebben hier in het schriftelijk overleg terecht op gewezen. De stelling van de minister in de nadere memorie van antwoord dat er tal van bepalingen in de Grondwet zijn waaruit dit beginsel kan worden afgeleid, doet hier niets aan af. Vandaar mijn laatste vraag aan de minister: zou het toch niet goed zijn om het legaliteitsbeginsel expliciet in de Grondwet op te nemen?

Voorzitter. Ik zie uit naar de reactie van de minister.

De voorzitter:

Dank u wel, meneer Köhler. Dan is nu het woord aan mevrouw Duthler.



Mevrouw Duthler (VVD):

Dank u wel, voorzitter. Mijn tijd staat nog op nul. Ik vind dat niet erg, maar ... Ja, dank u wel.

Vorige week behandelden wij een wetsvoorstel dat de aanpassing van de Grondwet betrof naar aanleiding van de in dit huis met algemene stemmen aangenomen motie-Lokin-Sassen. Vandaag staat weer een wetsvoorstel op de agenda dat aanpassing beoogt van de Grondwet. Dit keer betreft het de uitvoering van de op 14 februari 2012 aangenomen motie-Engels. Ook de heer Engels feliciteer ik van harte met het feit dat het wetsvoorstel in eerste lezing door de Tweede Kamer is aangenomen en nu voor plenaire behandeling voorligt.

Er wordt in de Grondwet een algemene bepaling ingevoegd die geen nummer krijgt en die als volgt luidt: "De Grondwet waarborgt de grondrechten en de democratische rechtsstaat." Tot zover niets nieuws onder de zon. Nieuw is dat met deze bepaling expliciet tot uitdrukking wordt gebracht en wordt vastgelegd dat de Grondwet en de democratische rechtsstaat kernbeginselen zijn van onze Nederlandse constitutie. Was dat nodig, is dan de eerste gedachte. In de memorie van toelichting wordt genoemd dat de voorgestelde algemene bepaling de waarborgfunctie van de Grondwet tot uitdrukking brengt en daarmee het belang van deze functie voor de democratie.

Met het vastleggen hiervan krijgt de waarborgfunctie ook normatieve kracht, aldus de memorie van toelichting. Mijn fractie heeft daar een aantal vragen over. Allereerst is opvallend dat de voorliggende bepaling geen nummer krijgt. Welke betekenis moet hieraan worden gehecht? Verwordt de voorgestelde bepaling daarmee niet tot een louter symbolische bepaling? Daar hoeft overigens op

zichzelf niets mis mee te zijn. Wanneer en door wie kan er een beroep op deze bepaling worden gedaan? Is het niet vooral de wetgever die met deze bepaling bij de les wordt gehouden? Of kunnen rechters wetten straks ook toetsen aan deze algemene bepaling, mocht het verbod op constitutionele toetsing onverhoopt ooit worden afgeschaft?

Daarnaast vraagt mijn fractie zich af hoe de regering de waarborgende functie van deze bepaling ziet. De regering heeft in de memorie van antwoord geschreven dat de algemene bepaling de bewijslast verzwaaert voor intrekking of wijzigingen van bepalingen in de Grondwet, maar ook voor codificatie van nieuwe onderwerpen. De regering acht een dergelijke werking niet aanwezig bij het achterwege laten van codificatie. Wat bedoelt de regering met deze werking van het verzwaren van de bewijslast? Doelt de regering op de bewijslast voor de noodzaak om een bepaling in te trekken, te verzwaren of te wijzigen of bedoelt de regering dat de onderbouwing nog beter moet? En in vergelijking met wat? Moet de onderbouwing niet altijd goed zijn, ook zonder zo'n bepaling? En is het niet aan de Tweede en de Eerste Kamer om te bepalen of de onderbouwing beter moet? Dat kan toch niet afhangen van een algemene bepaling?

Welke waarborg biedt deze bepaling bij toekomstige wijzigingen van de Grondwet, anders dan de waarborgen die de Grondwet op dit moment ook al biedt? Een dergelijke vraag heeft de CDA-fractie in het nader voorlopig verslag ook al gesteld, maar daar kwam nog geen duidelijke reactie op. De regering antwoordde dat de bepaling een belangrijk signaal afgeeft en dat dit signaal de grondwetgever aan verplichtingen bindt die voortvloeien uit de algemene bepaling. Wil de regering daar nog eens op reflecteren aan de hand van een concreet voorbeeld, zodat het antwoord wat meer body krijgt en wat meer gaat zeggen?

Meneer de voorzitter. Mijn fractie is op zoek naar de echte reden, de echte aanleiding, om de voorgestelde bepaling in te voeren. In een van de voorstudies die is verricht ten behoeve van de staatscommissie herziening Grondwet werd onder meer genoemd dat in de debatten over herzieningen van de Grondwet sinds 1814 eigenlijk nooit serieus is overwogen om een preambule in de Grondwet op te nemen. Dat zou namelijk niet passen bij het sobere karakter van de Nederlandse Grondwet. Daarnaast werd in diezelfde studie geconstateerd dat van de toen nog 27 lidstaten van de EU er 13 een preambule hebben opgenomen in hun grondwet. Opmerkelijk is dat dat nagenoeg allemaal landen zijn met een recent dictatoriaal verleden. Belangrijke motieven voor het opnemen van een preambule in de grondwet voor die landen was het afrekenen met het verleden en het markeren van een nieuw begin volgens nieuwe regels en nieuwe beginselen. Een dergelijk motief gaat voor Nederland gelukkig niet op.

Mijnheer de voorzitter, ik rond af. Zoals u merkt, hebben de leden van de VVD-fractie vooral vragen over de toegevoegde waarde van de voorgestelde algemene bepaling. Past die wel bij het sobere karakter van de Nederlandse Grondwet en waarom is die nodig? Zij vragen zich af of de voorgestelde algemene bepaling niet vooral een symbolisch karakter heeft, waar overigens op zichzelf niets mis mee hoeft te zijn. Herhaaldelijk is in dit huis genoemd dat de rechtsstaat geen vanzelfsprekendheid is en dat die onderhouden behoort. Niet voor niets houden wij regelmatig een debat over de staat van de rechtsstaat. Desalniettemin

hebben de leden van mijn fractie behoefte aan een gemotiveerd antwoord op de zojuist gestelde vragen. Zij zien daar met belangstelling naar uit.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Duthler. Dan is nu het woord aan de heer Schalk.



De heer Schalk (SGP):

Dank u wel, voorzitter. Ook van mijn kant natuurlijk felicitaties aan de heer Engels, hoewel nog onduidelijk is of hij deze uitwerking van zijn motie van destijds beoogde.

Voorzitter. Ik ben blij dat de commissie Binnenlandse Zaken onder de bezielende leiding van de heer Engels heeft besloten dat er twee afzonderlijke debatten nodig waren over toevoegingen aan de Grondwet. Vorige week spraken we over het recht op een eerlijk proces. In dat debat heb ik aangegeven hoe de SGP aankijkt tegen wijzigingen van de Grondwet. Ik zei toen: "Er iets uithalen zou alleen moeten gebeuren als dat weloverwogen is en als duidelijk is wat de gevolgen zijn. Iets erin stoppen moet zorgvuldig en alleen als het echt nodig is."

Ook de minister gaf een paar belangwekkende argumenten voor wijziging in de Grondwet. Ze noemde een dringende maatschappelijke behoefte en meerwaarde, maar ook voldoende constitutionele rijpheid.

Voorzitter. In dat licht was mijn fractie positief over het toevoegen van het recht op een eerlijk proces, omdat het ging om een toevoeging die concreet en toepasbaar was: recht en gerechtigheid doen, privaat en publiek. Vandaag spreken we alweer over een toevoeging, maar nu niet over een concreet recht, maar over een algemene bepaling waarvan mijn fractie zich in gemoede afvraagt wat die toevoegt, namelijk de algemene bepaling dat de Grondwet de grondrechten en de democratische rechtstaat waarborgt.

Ik haal beide elementen even uit elkaar. Allereerst, de Grondwet waarborgt de grondrechten. Waarom moet dat in de Grondwet gezet worden, zo vraag ik aan de minister. Een grondwet veronderstelt toch al dat er regels en grondrechten zijn? Waarom zou je dat nog moeten benoemen? In een wet staan ook plichten. Zou je dan ook niet moeten zeggen dat de Grondwet de plichten waarborgt? Als er een algemene bepaling in de Grondwet zou moeten komen, moet je dan bijvoorbeeld ook in het Burgerlijk Wetboek een algemene bepaling zetten zoals "het Burgerlijk Wetboek waarborgt de burgerrechten"?

Kortom, de eerste frase lijkt me een typische dooddoener. We moeten het onze Grondwet niet aandoen er iets in te stoppen wat er niet in hoort, niets toevoegt en vooral verwarrend werkt. Graag een reactie van de minister.

Vervolgens zou de Grondwet de democratische rechtstaat waarborgen. Laat ik beginnen te zeggen dat het een groot goed is dat we in een rechtsstaat leven. Er zijn voorbeelden te over van landen waar de rechtsstaat ver te zoeken is, met alle gevolgen van dien, met name voor religieuze minderheden bijvoorbeeld. In een rechtsstaat regeert het recht over de overheid, over de wetgever en over het wetgevingsproces. In veel rechtsstaten wordt de volksvertegenwoordig-

ging, tevens medewetgever, samengesteld als gevolg van vrije verkiezingen. En de rechtsstaat heeft een onafhankelijke rechter. Al deze belangrijke zaken, democratische rechten, worden al in de Grondwet geregeld.

In dit wetsvoorstel wordt in feite, in tegenstelling tot het recht op een eerlijk proces, een abstract concept geïntroduceerd waarover veel onduidelijkheid bestaat. Er zijn immers verschillende legitieme uitwerkingen van het concept democratische rechtsstaat mogelijk. Hoe dan ook, de algemene bepaling geeft aan dat de Grondwet de democratische rechtsstaat moet waarborgen. Kan de minister mij uitleggen hoe dat in de praktijk uitwerkt en wat dit voor toegevoegde waarde heeft, anders dan dat er een enorme discussie zou kunnen ontstaan over wat bedoeld wordt?

Laat ik een concreet voorbeeld noemen. In het donordebat van vorige week is het grondrecht van de onaantastbaarheid van het lichaam "uitgekleed". Had dat bijvoorbeeld op basis van deze algemene bepaling voorkomen kunnen worden?

Daar komt nog iets bij. Hoe kan de Grondwet iets waarborgen? Ik kan me nog voorstellen dat je zou stellen dat de Grondwet de grondrechten bevat of dat de Grondwet de democratische rechtsstaat regelt. Maar wetten, dus ook grondwetten, waarborgen niets; ze regelen, ze geven rechten en ze benoemen plichten. Waarborging, handhaving en nakoming van die wetten en verplichtingen, dat is eigenlijk een volgende stap. Hoe kijkt de minister hiertegen aan? Klopt de terminologie wel?

Het kabinet focust op meerwaarde en constitutionele rijpheid. Vorige week stelde ik de vraag aan de minister wanneer er sprake is van constitutionele rijpheid. De minister vond dat een lastige vraag. Ze tastte naar een antwoord en sprak van: "een maatschappelijk debat dat zich langzaam maar zeker vertaalt in een wens of initiatief voor zo'n grondwetswijziging." De minister noemde het dus een lastig vraagstuk en ze verwees naar ons gezamenlijk beoordelingsvermogen om het zeker te weten.

Voorzitter. Het minste wat ik dan zou verwachten is een stevige en doordachte tekst. Welnu, de tekst die door het kabinet is bedacht werd onmiddellijk onderuitgehaald en ingewisseld voor wat er nu voorligt. Vindt de minister dit dan wel voldoen aan het criterium van constitutionele rijpheid?

Voorzitter. In deze algemene bepaling staan dus twee elementen: de grondrechten en de democratische rechtsstaat. Mijn voorganger, de heer Holdijk, benadrukte dat de hoofdkenmerken van onze rechtsstaat, zoals de constitutionele monarchie en de parlementaire democratie, al uit een gecombineerd aantal grondwettelijke bepalingen worden afgeleid. Bovendien waarschuwde hij nadrukkelijk voor een algemene bepaling als een soort eersterangsbepaling, die aan de overige tweederangsbepalingen voorafgaat. En ook als je het niet wilt zien als een eersterangsbepaling, dan blijft het toch een interpretatiekader voor de rest van de Grondwet.

Neem de al genoemde constitutionele monarchie, die toch ook een wezenskenmerk is van onze rechtsstaat. Waarom zou in de algemene bepaling niet gerefereerd moeten worden aan de constitutionele monarchie? Is die niet van waarde? Of is die van een lagere orde? Sterker nog ...

De heer **Engels** (D66):

Ik ben heel erg geïntregerd door de opmerking van mijn goede collega waarin hij het doet voorkomen alsof de constitutionele monarchie een element van de rechtsstaat zou zijn. De constitutionele monarchie is inderdaad af te leiden uit de Grondwet vanwege het erfelijk koningschap. Als zodanig komt die term ook al niet voor. Het bevreemdt mij heel erg dat dit wordt gezien als een onderdeel van de rechtsstaat. Er zijn heel veel gedifferentieerde theorieën over wat tot de kern van de rechtsstaat behoort. Ik ken er niet een, althans niet in de geldende literatuur, waarin dit element is opgenomen als een element van de rechtsstaat. Ik ben dus heel benieuwd wat de bron daarvan is.

De heer **Schalk** (SGP):

Dank u wel voor die vraag. Ik zou me inderdaad verkeerd hebben uitgedrukt als ik zou hebben gezegd dat dit per se onderdeel van een rechtsstaat is. Dat hoeft namelijk helemaal niet, maar de constitutionele monarchie is voor onze Nederlandse rechtsstaat wel van belang. Je zou kunnen zeggen: waarom zou je dat belang ook niet definiëren als je al een algemene bepaling zou gaan toevoegen? Wat mij betreft zou in die algemene bepaling niet alleen moeten worden opgenomen dat de Grondwet grondrechten en de democratische rechtsstaat waarborgt — ik kom daar zo meteen nog op — omdat ik juist voorstander zou zijn van een veel bredere inleiding op de Grondwet, namelijk een preambule. Daar zou de constitutionele monarchie heel goed in staan.

De heer **Engels** (D66):

Dat kan ik mij voorstellen, maar als u in een preambule of algemene bepaling ook iets zou willen opnemen over de staatsvorm of regeringsvorm van Nederland, dan is het volgens het algemeen geldende staatsrecht zo dat wij niet een constitutionele monarchie hebben, maar een constitutionele monarchie met een parlementair stelsel.

De heer **Schalk** (SGP):

Zeker. Ja. Eens.

De heer **Engels** (D66):

Is dat voor u een acceptabele formulering?

De heer **Schalk** (SGP):

In feite bewijst deze vraag hoeveel elementen er zouden moeten worden toegevoegd op het moment dat je duidingen gaat geven aan hoe onze Grondwet in elkaar zou moeten steken en welke dingen er wel of niet in en bij benoemd zouden kunnen worden.

De heer **Engels** (D66):

Nee, dat is alleen een complicatie als je meer ambitie hebt om iets in een algemene bepaling te stoppen wat van een heel andere orde is dan wat de grenzen van dit debat zijn. Maar als u dat wilt — ik ben daar niet voor — en iets wilt zeggen over de staatsvorm of regeringsvorm, zou ik zeggen dat we wel moeten aansluiten bij de bestaande constitutioneelrechtelijke normen. Overigens denk ik niet dat dat nodig

is, want dan hebben we het over een heel ander kenmerk dan wat deze algemene bepaling beoogt.

De heer **Schalk** (SGP):

Ik hoor wat de heer Engels daarover aangeeft. Ik probeer aan te geven dat er wat mij betreft nu een heel korte formulering wordt genomen waaraan je een heleboel andere dingen zou kunnen toevoegen. In mijn tekst kom ik zo nog bij een paar andere onderdelen waarvan je zou kunnen zeggen dat die niet in een algemene bepaling terecht moeten komen. Dat is juist wat ik ook beoog te zeggen: volgens mij zou je beter naar een preambule kunnen kijken en daar een aantal van deze elementen in op kunnen nemen.

Mijn laatste vraag was waarom in de algemene bepaling niet gerefereerd wordt aan de constitutionele monarchie. We hebben er net een gesprek over gehad of dat wel of niet zou moeten. Sterker nog: kan je straks met een beroep op de democratische rechtsstaat een inbreuk maken op de grondwettelijke bepalingen over de monarchie?

Voorzitter. Vanaf het prille begin van deze discussie heeft de fractie van de SGP zich een voorstander getoond van een preambule. Dat zou veel meer recht doen aan de intenties om duidelijk te maken wat de Grondwet is en hoe deze functioneert in onze rechtsstaat. Bovendien zouden in een preambule kernbegrippen kunnen worden opgenomen, zoals "menselijke waardigheid", "recht op leven", "machten-scheiding" en "onafhankelijkheid van de rechterlijke macht". Gelukkig is dit nog maar een eerste lezing. Er is nog veel om over na te denken en te discussiëren. Ik zie dan ook uit naar de reactie van de minister.

Dank u wel.

De **voorzitter**:

Dank u wel, meneer Schalk. Dan is nu het woord aan mevrouw Bikker.

□

Mevrouw **Bikker** (ChristenUnie):

Dank u wel, voorzitter. Het pronkstuk van Nederland is sinds afgelopen januari het Plakkaat van Verlatinghe, de onafhankelijkheidsverklaring van de Nederlanden. Het is een van de vormende documenten van onze natie en wijst de toenmalige heerser van het volk zijn plek. In mijn beste oud-Nederlands lees ik voor wat er staat: "(...) dat een Prince van den lande van Godt gestelt is hoeft over zijne ondersaten, om deselve te bewaren ende beschermen van alle ongelijk, overlant ende ghewelt gelijk een herder tot bewaernisse van zijne schapen." Het vervolgt ermee dat de onderdanen niet geschapen zijn voor de prins of om onder tirannie te leven. Ik had ook de Unie van Utrecht kunnen noemen, waarin de vrijheid van geweten erkend werd.

Duidelijk mag zijn dat belangrijke elementen van de democratische rechtsstaat zoals we deze nu kennen in ons land, de eeuwen door tot ontwikkeling zijn gekomen. Het zijn deze en andere bepalende momenten in de geschiedenis van Nederland die mijn partij in gedachten heeft bij het bepleiten van een preambule bij deze Grondwet, zodat onze sobere Grondwet een introductie heeft die hem wat meer

glans geeft dan op dit moment het geval is, zodat de strijd die nodig was voor onze vrijheden meer bekend wordt — we zien dat alle vrijheden en grondbeginselen van de rechtsstaat lang niet altijd vanzelfsprekend waren — en zodat we beseffen dat de Grondwet alleen van waarde is als we ook zelf opletten hoe we omgaan met onze vrijheden, onze democratie en onze rechtsstaat.

De regering heeft de sprong om dat spoor van een preambule nog verder te verkennen tot nu toe niet aangedurfd. Ze durfde helemaal niets, zelfs niet toen de Staatscommissie Grondwet met haar advies tot een algemene bepaling kwam. Het is onder de steeds herhaalde aanmoediging van collega Engels, waarvoor waardering, gesteund door verschillende fracties, ook de mijne, en dit huis dat we vandaag toch een stapje kunnen zetten. Ik dank collega Engels voor die inspanningen. Onze Grondwet brengt zeer impliciet en dan ook nog onvolledig tot uitdrukking dat Nederland een democratische rechtsstaat is. De Staatscommissie Grondwet liet daar in 2010 geen onduidelijkheid over bestaan en stelde een algemene bepaling voor. Het wetsvoorstel dat we vandaag bespreken stelt echter een veel magerder algemene bepaling voor dan het tekstvoorstel van de staatscommissie, dat zelfs op de voorkant van het rapport van de commissie staat. Ik zou de minister toch nog eens willen vragen om beknopt te benoemen wat de winst is van deze magere variant ten opzichte van het voorstel van de staatscommissie. Ik heb in alle stukken de overtuiging gezien dat de Nederlandse Grondwet een sobere grondwet is. Maar "sober", dat is: geen overbodige franje, geen bombastische zinnen en geen overladen retoriek. Maar dat kan toch ook niet van het voorstel van de staatscommissie gezegd worden? Nu wekt de regering vooral de indruk dat zij zo minimaal mogelijk wilde aanpassen. Kan de minister die indruk bij mijn fractie wegnemen? Ik nodig haar daar graag toe uit.

De winst van de voorgestelde bepaling is in elk geval dat ze de belangrijkste juridische en staatkundige uitgangspunten van ons land tot uitdrukking brengt. Nederland is een democratische rechtsstaat. De Grondwet waarborgt dat, evenals dat de Grondwet de grondrechten waarborgt. Maar preciezer: wat houdt dat waarborgen in? De minister heeft duidelijk aangegeven dat de normadressaat eerst en vooral de grondwetgever en de wetgever in formele zin zijn. Dat betekent dat de Staten-Generaal en de regering deze woorden hebben waar te maken. Er is vervolgens geen constitutionele toetsing, die als corrigerende tegenmacht functioneert.

Ik heb met waardering, maar ook met zorg een bijdrage van oud-minister Hirsch Ballin gelezen, die nog eens de vinger legde bij een debat dat niet zo lang geleden gevoerd werd in dit huis over de samenwerkingschool. Er was vanuit dit huis nogmaals advies gevraagd aan de Raad van State. Deze was helder in het oordeel dat het voorgestelde niet binnen de huidige uitleg van artikel 23 Grondwet paste, maar een meerderheid van de Kamer oordeelde anders door voor het eerst een teleologische uitleg bij artikel 23 Grondwet te accepteren. Ik wil dat debat hier niet overdoen, maar heb wel de zorg of de wetgever in formele zin altijd deze waarborg is die de Grondwet nu denkt te zetten. Als er politieke winst te behalen valt, lukt het dan om die rol waar te maken? Welke veiligheidskleppen zijn er dan? Hoe ziet de minister dit? Vindt zij nog andere veiligheidskleppen nodig? Ik ben heel benieuwd naar haar visie op dit punt.

Met dit wetsvoorstel wordt alsnog werk gemaakt van een belangrijke aanbeveling van de Staatscommissie Grondwet. Een van de belangrijke redenen van de oprichting van die commissie was de toegankelijkheid en bestendigheid van de Grondwet. Heeft de minister, die immers nog aan het begin van de regeerperiode staat, op dit punt meer ambities? Mijn fractie moedigt haar daar graag toe aan. Onze grondrechten en onze staatsinrichting zijn geen rustig bezit, maar hebben onderhoud en bekendheid nodig. Wat betreft het onderhoud laten de ontwikkelingen in andere landen zien hoe belangrijk het is dat de essentialia van het staatsbestel zo zijn vastgelegd dat ze in tijden van omwentelingen niet eenvoudig veranderen. In die zin is het wat wonderlijk dat een algemene bepaling geen verzwaarde wijzigingsprocedure kent vergeleken met andere grondwetsbepalingen. Hoe ziet de minister dat? Ik heb met instemming gezien dat het kabinet-Rutte III investeert in een weerbare democratische rechtsstaat en daartoe ook beziet hoe antirechtsstatelijke krachten beter beteugeld kunnen worden. Dat vraagt wel om een heel precieze pen als je daar een wetsvoorstel over maakt. Wanneer denkt de minister met concrete voorstellen op dit punt te komen?

Voorzitter, ik rond af. De fractie van de ChristenUnie ziet in het toevoegen van deze algemene bepaling een klein, maar waardevol stapje. Het brengt tot uitdrukking dat de Grondwet het fundament is van onze staatsinrichting door het waarborgen van de democratische rechtsstaat en de grondrechten. Ik benoemde al dat in Nederland de bevochten vrijheden van betekenis zijn geweest bij het ontstaan en de inrichting van ons staatsbestel. Die geschiedenis levend houden geeft onze Grondwet een diepere fundering. De democratische rechtsstaat staat niet op zich en is geen juridische werkelijkheid, maar wortelt veel dieper. Ik nodig daarom de minister uit om juist die geschiedenis levend en toegankelijk te houden, want de Grondwet is niet af. Hij leeft en verdient telkens weer onze aandacht. U heeft geproefd, voorzitter, dat de ChristenUnie graag mee blijft denken over hoe we onze Grondwet tot een levend document en een kostbaar bezit in ons land laten zijn. Juist daarom zie ik uit naar de antwoorden van de minister.

De voorzitter:

Dank u wel, mevrouw Bikker.

Wenst een van de andere leden in eerste termijn nog het woord? Mij blijkt dat dit niet het geval is.

De beraadslaging wordt geschorst.

De voorzitter:

Ik schors de vergadering tot 15.15 uur in afwachting van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

De vergadering wordt van 14.52 uur tot 15.15 uur geschorst.