



**Toespraak Voorzitter Eerste Kamer, Ankie Broekers-Knol  
'Constitutionele vernieuwing en de rechtsstaat van de toekomst'  
donderdag 4 december 2014 ca. 12.00u**

Dames en heren,

Het is mij een genoegen u allen welkom te heten in de plenaire zaal van de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Het thema van vandaag is: 'Constitutionele vernieuwing en de rechtsstaat van de toekomst'. Ondanks de eerbiedwaardigheid van de eeuwenoude vergaderzaal van de Eerste Kamer, bent u hier aan het goede adres om over zo'n intrigerend thema te confereren. Want zoals u allen ongetwijfeld weet, is twee maanden geleden in dit huis tijdens de Algemene Politieke Beschouwingen de toezegging gedaan door de minister-president dat hij bereid is om een staatscommissie in te stellen voor constitutionele herbezinning. Het is dat deze conferentie al gepland was voordat hier de Algemene Politieke Beschouwingen werden gehouden, anders zou een oplettende toeschouwer kunnen denken dat de bijeenkomst van vandaag voorsorteert op het werk van een eventuele staatscommissie en dat de organisatoren handelen met "voorkennis"...

Het onderwerp dat in de komende uren zal worden besproken, is buitengewoon intrigerend en belangwekkend. De beginselen van onze democratische rechtsstaat vormen de basis van onze samenleving en verdienen het om onder de loep genomen te worden. Nadenken over de rechtsstaat van de toekomst betekent dat wij moeten definiëren wat wij in brede zin verstaan onder een rechtstaat, wat ónze rechtsstaat nu is en op welke punten deze eventueel verbeterd zou moeten worden. Het begrip 'de Nederlandse rechtsstaat' figureert in menige discussie, maar een heldere definitie over wat deze precies inhoudt ontbreekt vaak, of op z'n minst verstaat niet iedereen hetzelfde onder dit begrip. Dat jonge wetenschappers worden uitgedaagd om daar meer aandacht aan te besteden, is wat mij betreft dan ook zeer zinvol.

Gaat het om constitutionele herbezinning, dan dient men zich wel altijd af te vragen: is er een probleem? Zo ja: wat is het probleem? En biedt een staatsrechtelijke herziening daarvoor een oplossing? Zo ja, welke richting moet die herziening uitgaan?

Dat geldt ook voor de discussie over het herzien van het parlementair stelsel. Deze is in sterke mate gevoed door de bijzondere situatie waar wij sinds 2012 in de Nederlandse politiek mee te maken hebben: het kabinet heeft wel een meerderheid in de Tweede Kamer, maar niet in de Eerste Kamer. Dit leidt voor het kabinet tot enige praktische en *efficiency* problemen, die naar de mening van sommigen zouden kunnen worden opgelost door het parlementair stelsel om te gooien. Maar om welk principe gaat het hier uiteindelijk? Hoe bezwaarlijk is het als een kabinet noodgedwongen rekening moet houden met de wensen van een politieke minderheid? Biedt het zoeken naar breed draagvlak niet juist bij uitstek een waarborg tegen de *tyranny of the majority*? Een rechtsstaat draait immers juist ook om het beschermen van de minderheid en niet alleen om het uitvoeren van de wil van de meerderheid.

In mijn optiek moet het aannemen van een wetsvoorstel altijd het gevolg zijn van een debat waarin alle argumenten écht gehoord zijn en bediscussieerd. Zonder dit is een vrije democratie een lege huls. Marcus Tullius Cicero heeft hierover gezegd dat argumenten gewogen moeten worden, niet geteld. Hij geloofde in de kracht van argument. Dat wanneer alle argumenten, voor of tegen, op tafel worden gelegd, een debat verrijkt kan worden en nieuwe inzichten kunnen ontstaan die leiden tot groter respect voor de meningen van anderen.

In het wegen van argumenten en het toetsen van wetgeving op de beginselen van onze democratische rechtsstaat heeft de Eerste Kamer een belangrijke verantwoordelijkheid. Als hier een wetsvoorstel binnen komt, stellen de leden zich de volgende vragen:

Hoe verhoudt zich dit tot de Grondwet?

Zijn er internationale verdragen in het geding?

Wat betekent dit voor de bestuurlijke inrichting van Nederland?

Waar de Raad van State aan het begin van het wetgevingsproces een wetsvoorstel toetst op zijn staatsrechtelijke merites, doet de Eerste Kamer dit aan het einde. Dus inclusief alle amendementen en nota's van wijziging. Dat doen wij aan de hand van drie criteria: rechtmatigheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Deze verantwoordelijkheid wordt door de leden extra zwaar gevoeld omdat de Eerste Kamer het eindproduct beoordeelt: na

de Eerste Kamer beoordeelt geen enkele andere instantie meer de wetgeving. (Gemakshalve laat ik nu even rechterlijke toetsing aan internationale verdragen buiten beschouwing.)

Een groot deel van de wetsvoorstellen die in dit huis behandeld worden, raken aan de rechtsstaat. Ik noem bijvoorbeeld de wetsvoorstellen voor een correctief of een raadgevend referendum, het verbod op godslastering, de verruiming van bevoegdheden bij vreemdelingentoezicht, het uitbreiden van de gronden voor voorlopige hechtenis of de herziening ten nadele. Dit leidde er in de afgelopen jaren toe dat er, met name bij de commissie voor Veiligheid en Justitie, steeds sterker de behoefte ontstond aan een breed debat over waar wij nu eigenlijk staan met de rechtstaat.

In maart van dit jaar is er in de Eerste Kamer dan ook een breed debat gevoerd met minister Opstelten, staatssecretaris Teeven en minister Plasterk over 'de staat van de rechtstaat'. Het belang en het nut van dit debat werden breed onderkend en het streven is dat dit initiatief in de toekomst wordt voortgezet.

Het debat leverde een staatsrechtelijk wapenfeit op van de Eerste Kamer. Nadat zij het idee aanvankelijk van de hand had gewezen, zegde de regering toe om met inachtneming van het advies van de Staatscommissie Grondwet een voorstel te ontwikkelen voor een algemene bepaling in de Grondwet die uitdrukt dat Nederland een democratische rechtsstaat is. Zij zal een wetsvoorstel indienen ter introductie van een bepaling in de Grondwet die luidt: "De Grondwet waarborgt de democratie, de rechtsstaat en de grondrechten."

Zo een bepaling is van groot belang. De Grondwet is - naast het Statuut voor het Koninkrijk - het belangrijkste staatsdocument en de hoogste nationale wet van Nederland. Zij bevat de regels voor onze staatsinrichting en de grondrechten van de burgers. Daarmee biedt de Grondwet de basis voor onze samenleving. Een samenleving waarin individuele vrijheid, verantwoordelijkheid ten opzichte van de maatschappij en duidelijke regelgeving voorop staan.

Wat betreft dat laatste wil ik nog opmerken dat er een steeds sterkere tendens is bij diverse ministers om met kaderwetgeving te komen, die vervolgens nader wordt ingevuld in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Hierdoor is wetgeving niet altijd even transparant en gaat er bovendien meestal geen parlementaire goedkeuring aan vooraf. Heldere, democratisch tot stand gekomen wetgeving lijkt mij één van de

pijlers van onze rechtsstaat en ik maak mij dan ook zorgen over deze ontwikkeling. De essentie van een normenstelsel moet in de wet zelf te vinden zijn en gedelegeerde regelgeving dient zich te beperken tot de uitvoering daarvan.

Een andere pijler van de rechtsstaat is onafhankelijke, toegankelijke rechtspraak. In dit kader is dit jaar in de Eerste Kamer een motie met algemene stemmen aanvaard, die de regering verzoekt een algemene bepaling over het recht op een eerlijk proces voor een onafhankelijke en onpartijdige rechter op te nemen in de Grondwet. Dat betekent naar mijn mening ook dat de toegang tot de rechter gegarandeerd moet zijn. Ik ben een voorstander van technologische innovaties in het systeem van rechtspraak, waardoor processen efficiënter kunnen verlopen. Maar bij iedere innovatie moet worden gekeken: blijft het principe van bijvoorbeeld de onschuldpresumptie of het beginsel van hoor en wederhoor overeind? Innoveren kan alleen als de basisprincipes overeind blijven die bescherming verdienen.

Ik sprak zojuist over het debat in de Eerste Kamer over de staat van de rechtstaat. Eén van de sprekers destijds was senator Willem Witteveen, die afgelopen zomer is omgekomen bij de tragische ramp met MH17. Velen van u hebben hem goed gekend. In het debat pleitte Willem Witteveen voor het beschermen van de democratische rechtsstaat waarin burgers kritiek kunnen leveren op de overheid en erop kunnen vertrouwen dat zij fatsoenlijk behandeld worden. Hij stelde: "De rechtsstaat is geen rustig bezit, geen huis waarin we onbezorgd kunnen gaan slapen." Hij spoorde de Kamer aan om niet alleen de formele kanten van het wetgevingsbeleid in de gaten te houden, maar om meer expliciet ook in te gaan op de in het geding zijnde waarden en beginselen en de manier waarop deze in elk wetsvoorstel worden gewogen.

U heeft vandaag een boeiende dag voor de boeg met *pitches* van verschillende interessante sprekers. Ik kan u alleen maar aanbevelen om bij elk onderwerp goed voor ogen te houden wat de onderliggende waarden en beginselen van onze democratische rechtsstaat zijn. Ik heb begrepen dat het de bedoeling is dat u hier het pand verlaat als 'ambassadeurs van de democratische rechtsstaat' en ik ga er dan ook vanuit dat u uw ambassadeurschap met verve zult vervullen, met wellicht het motto: "onderzoek alles, maar behoud het goede".